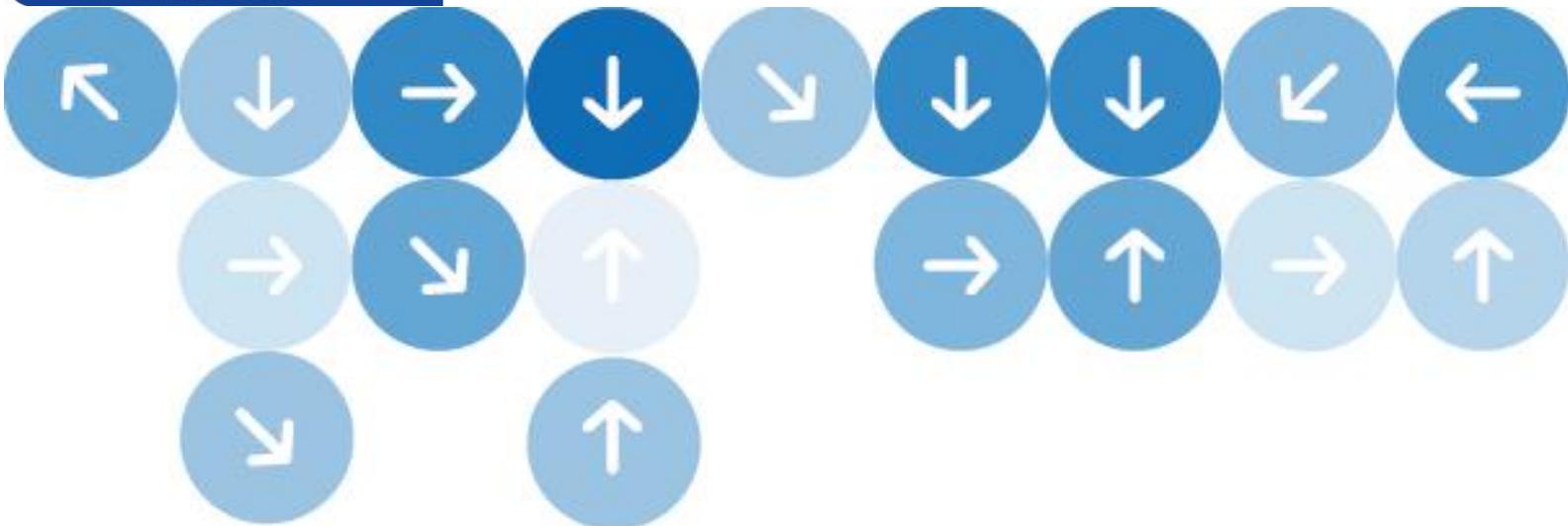




fondo
sociale europeo

FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO
EUROPEI 2014/2020



CONTRIBUTO DI RICERCA 333/2022

I SERVIZI SPECIALISTICI A SUPPORTO DELL'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente

Mauro Durbano, Vicepresidente

Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente

Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi

Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente

Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Stefano Aimone

STAFF

Marco Adamo, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonna, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Massimo Battaglia, Filomena Berardi, Giacomo Bo, Debora Boaglio, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Silvia Caterini, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Sonia Fallico, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino, Lorenzo Fruttero, Gabriella Gianoglio, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Irene Maina, Stefania Medeot, Luigi Nava, Francesca Nicodemi, Daniela Nisi, Mariachiara Pacquola, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Bibiana Scelfo, Alessandro Sciullo, Laura Sicuro, Giovanna Spolti, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino, Fulvia Zunino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

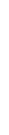
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

©2022 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte Via Nizza 18 – 10125 Torino – www.ires.piemonte.it

I SERVIZI SPECIALISTICI A SUPPORTO
DELL'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DEI
SOGGETTI SVANTAGGIATI

© 2022 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it



GLI AUTORI

Davide Barella e Alessandro Sciallo

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE: QUALE SPECIALIZZAZIONE PER QUALI BISOGNI (E PER QUALE INSERIMENTO)? | 1 |
| CAPITOLO 1 | 3 |
| RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO | 3 |
| IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA | 3 |
| LA POPOLAZIONE TARGET | 6 |
| L'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DEI RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO: PROGETTI E SERVIZI IN PIEMONTE | 13 |
| PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE..... | 27 |
| CAPITOLO 2 | 29 |
| SOGGETTI IN CONDIZIONI DI SVANTAGGIO ECONOMICO | 29 |
| LA POPOLAZIONE TARGET | 29 |
| L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI IN CONDIZIONE DI SVANTAGGIO ECONOMICO TRA POLITICHE SOCIALI E POLITICHE DEL LAVORO: TRE GENERAZIONI DI PROGRAMMI..... | 32 |
| L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI IN CONDIZIONE DI SVANTAGGIO ECONOMICO TRA POLITICHE SOCIALI E POLITICHE DEL LAVORO: PROGETTI E SERVIZI IN PIEMONTE | 45 |
| PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE..... | 57 |
| CONCLUSIONI: PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE DEI SERVIZI PER L'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI | 59 |
| BIBLIOGRAFIA | 63 |

INTRODUZIONE: QUALE SPECIALIZZAZIONE PER QUALI BISOGNI (E PER QUALE INSERIMENTO)?

Le politiche di accompagnamento all'inserimento lavorativo sono una categoria di Politiche Attive del Lavoro (PAL nel seguito) che mirano a produrre nei destinatari un cambiamento in grado di rafforzarne l'occupabilità. Per alcune categorie di persone l'inesco di questo cambiamento è però ostacolato dalla presenza di specifiche condizioni di svantaggio riferite tanto alla mancanza di competenze base necessarie per 'stare sul mercato' quanto alla presenza di diversi profili di criticità sociale che, nel loro insieme, determinano una situazione di complessità tale da ridurre l'efficacia degli interventi ordinariamente erogati.

Spesso infatti è l'eccezionalità e la multidimensionalità delle condizioni di svantaggio a determinare l'esclusione dal mercato del lavoro di alcune categorie di popolazione e l'insuccesso delle politiche orientate al loro inserimento nel mondo del lavoro. Alla domanda "di quali bisogni ci occupiamo nel presente lavoro?" si può quindi rispondere: condizioni di svantaggio eccezionali e (spesso) convergenti che determinano una situazione temporanea di difficoltà nei percorsi educativi e lavorativi delle persone.

A fronte di queste situazioni particolari, o categorie di bisogno, si è andata consolidando negli ultimi anni la consapevolezza della necessità di accompagnare lo sviluppo di politiche standardizzate e universalistiche per l'inserimento socio-lavorativo dei disoccupati con la definizione di politiche e interventi destinati a target specifici e, come tali, richiedenti un certo grado di 'specializzazione' o di specificità dell'intervento. Un percorso di consolidamento che si basa da una parte sullo sviluppo e l'acquisizione di competenze specialistiche propriamente dette (psicologiche, di mentoring, di coaching...), dall'altra sulla maturazione di nuove pratiche e competenze sul crinale tra l'universalismo e la targetizzazione dei servizi e tra gli interventi di politica sociale e del lavoro. Alla domanda "quale specializzazione sembra utile a intervenire sulle condizioni di svantaggio?" si propone quindi di rispondere uscendo dalla prospettiva delle professioni e adottando una definizione di 'servizi specialistici' riferita a quelle pratiche formali e informali che si distinguono dalle pratiche ordinarie per almeno uno dei seguenti profili di specializzazione:

- *erogazione di un nuovo servizio orientato ai bisogni specifici del target considerato*
- *potenziamento o innovazione di servizi esistenti per rispondere alla particolare intensità del bisogno propria del target considerato*
- *integrazione tra servizi, eventualmente finalizzata al trattamento della multidimensionalità del bisogno presentato dal target considerato*

Si intende che questi profili non sono reciprocamente esclusivi ed anzi spesso si sovrappongono nel caratterizzare servizi e interventi specialistici, ma è utile distinguerli come chiave di qualificazione della differenza dei servizi destinati alle diverse categorie di bisogno.

Venendo infine alla domanda "a quale inserimento socio-lavorativo si rivolgono questi servizi in qualche modo specialistici?" è bene sottolineare che la complessità delle situazioni di svantaggio suggerisce di non considerare l'efficacia dei servizi destinati a questo target esclusivamente in termini di collocazione lavorativa. Per categorie di soggetti che versano in condizioni di criticità sociale, spesso multidimensionale, l'inserimento socio-lavorativo significa riuscire a rimuovere parte degli ostacoli che non solo impediscono di trovare lavoro ma ne pregiudicano, a

monte, la possibilità e capacità di partecipazione al sistema di relazioni, di opportunità e processi che, nel loro insieme, configurano il mercato del lavoro. Servizi per l'inserimento socio-lavorativo, quindi, nel contesto di questa indagine sono intesi non come servizi di collocamento professionale ma come servizi in grado di, o comunque finalizzati a, dotare le persone in condizioni di particolare svantaggio degli strumenti e delle condizioni abilitanti per rientrare appieno nel mercato del lavoro.

A partire da esperienze, pratiche e progettualità, più o meno sperimentali, sviluppate sul territorio piemontese negli ultimi 10 anni e che in vario grado si sono allontanate dall'ordinaria erogazione dei servizi per l'inserimento socio-lavorativo, questo lavoro cercherà quindi di rispondere alla domanda: in cosa differiscono questi interventi dai servizi ordinari e quali esigenze specifiche dei target di riferimento sono orientati a soddisfare?

Nel definire il campo di indagine e nel cercare una risposta si è assunta la prospettiva delle categorie di bisogno (beneficiari degli interventi) per la definizione delle esigenze specifiche e la prospettiva dei soggetti attuatori per la descrizione degli interventi e dei loro percorsi di implementazione

Riguardo le categorie di bisogno si è scelto di concentrarsi su due gruppi che ci sembrano poter rappresentare le due diverse dimensioni di svantaggio, ovvero l'eccezionalità e la multidimensionalità:

- *i rifugiati e richiedenti asilo, che seppure presentino una sovrapposizione di criticità sono caratterizzati da esigenze tipiche della categoria (dal gap linguistico e culturale al riconoscimento dei titoli)*
- *le persone in condizioni di grave svantaggio economico, che si distinguono per particolare intensità di problemi comuni e che nella maggior parte dei casi sono gravati dal concorso di diversi profili di criticità.*

A queste categorie di soggetti svantaggiati si sono rivolti interventi e progetti di varia complessità e natura e caratterizzati da un eterogeneo e variamente innovativo pool di azioni e attività. L'obiettivo del contributo è quindi di evidenziare in cosa effettivamente questi progetti si distinguono dall'ordinario e i punti di forza e di debolezza dei loro processi attuativi con l'obiettivo di fornire alcuni spunti per considerarne la possibile integrazione nell'offerta corrente di servizi per il lavoro sul territorio piemontese.

Il contributo si divide in due parti. La prima (cap.1) è dedicata ai rifugiati e richiedenti asilo, la seconda (cap.2) ai soggetti in condizione di particolare svantaggio economico. Entrambe le parti prevedono la definizione del problema in termini di dimensionamento della popolazione target e di qualificazione delle esigenze specifiche di cui è portatrice, e quindi la descrizione dei progetti e interventi ad essa destinati, di cui si cercherà di qualificare il profilo di 'specializzazione'. In sede di conclusioni, infine, si raccolgono i principali elementi emersi dall'indagine e si propongono alcune chiavi di lettura rispetto ad attuazione ed esiti dei servizi specialistici per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati nella prospettiva di una loro messa a sistema.

CAPITOLO 1

I SERVIZI DI INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO PER RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO

Nell'ambito della popolazione straniera presente in Piemonte, i rifugiati e richiedenti asilo (rifugiati, nel seguito) costituiscono un gruppo in relativa crescita nell'ultimo decennio e in condizione di particolare svantaggio sotto il profilo occupazionale. I rifugiati, infatti, sembrano avere diverse e maggiori difficoltà nell'inserimento socio-lavorativo rispetto a quelle affrontate da altri migranti, un carattere strutturale della condizione di questa popolazione come testimonia un'ampia e consolidata letteratura internazionale che ha riscontrato in diversi paesi e periodi storici la presenza di un *refugee gap* indagandone possibili cause e rimedi. In questo capitolo, dopo aver premesso alcune caratteristiche della popolazione target, si dà conto di alcuni progetti e servizi sperimentati in Piemonte negli ultimi 10 anni, orientati alla riduzione e alla mitigazione degli effetti di questo gap strutturale e all'inserimento socio lavorativo dei rifugiati¹.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

Le condizioni di svantaggio che caratterizzano la popolazione dei rifugiati e richiedenti asilo sono influenzate tanto dalle variabili individuali che ne caratterizzano il profilo di occupabilità (titoli, competenze, conoscenza della lingua...) quanto dal percorso migratorio di cui il sistema di accoglienza vigente in Italia costituisce la parte terminale, particolarmente rilevante quindi nell'influencare l'inserimento socio-lavorativo di questi soggetti.

Il sistema di accoglienza italiano, come quello europeo nel suo insieme, si è andato modificando e riorganizzando profondamente negli ultimi 30 anni in risposta all'evoluzione dei flussi migratori. Una ricostruzione puntuale di questa evoluzione va oltre gli obiettivi di questo lavoro, ma merita ricordare le sue componenti fondamentali - le forme di protezione previste, le fasi del processo che lo caratterizzano e le strutture e i servizi predisposti per accompagnare i richiedenti asilo lungo il percorso di riconoscimento della protezione - poiché esse possono influenzare la configurazione dello svantaggio dei rifugiati.

Riguardo le *forme di protezione internazionale*, l'ordinamento italiano prevede:

- *l'asilo politico*, che è la forma di protezione più importante, di durata quinquennale con possibilità di rinnovo e che consente di conseguire lo status di rifugiato, definito dalla convenzione di Ginevra del 1951 e garantisce l'accesso al mondo del lavoro e ai servizi pubblici essenziali (sanità, assistenza sociale e diritto allo studio)

¹ Questo primo capitolo è stato realizzato, in parte, avvalendosi dei numerosi documenti progettuali e rapporti di ricerca messi a punto dall'Ires Piemonte nel corso degli ultimi anni sul tema dell'inserimento socio lavorativo di rifugiati e richiedenti asilo ed in particolare su due recenti pubblicazioni: "Rifugiati al lavoro. Quali reti? Quali politiche?" del 2021 e "L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte" del 2018 (vedi bibliografia). Ad essi si rinvia per maggiori approfondimenti.

- *lo status di richiedente asilo*, che viene concesso nel momento in cui si inoltra la richiesta di asilo e che resta valido fino all'accoglimento o al rigetto della domanda. Consente al richiedente di soggiornare regolarmente nel paese e di accedere ad alcuni servizi fondamentali e a partire da due mesi dal rilascio consente di svolgere attività lavorativa (D.lgs. 140/2005)
- *la protezione sussidiaria*, che è una protezione aggiuntiva riconosciuta per i migranti che non rientrano nella definizione di rifugiato ma " nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, [...] correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno" (D.lgs. 251/2007). Come nel caso dell'asilo politico il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria dura 5 anni ed è rinnovabile e garantisce accesso ai servizi pubblici essenziali
- *la protezione speciale*, introdotta con il decreto sicurezza (L.132/2018) contestualmente all'abolizione della protezione umanitaria ed estesa nel 2020 (D.L. 130/2020) a sancire l'impossibilità di respingere quegli stranieri che in qualche modo dimostrino di avere posto in essere un'integrazione all'interno del nostro paese abbastanza importante dal punto di vista relazionale, di vita affettiva e lavorativa e stabilisce anche la convertibilità del permesso speciale in permesso di lavoro.

Riguardo le fasi e le tempistiche, si individuano 4 passaggi fondamentali²

1. la domanda d'asilo presso la Polizia di Frontiera o una Questura italiana,
2. il foto-segnalamento e l'inoltro della richiesta di asilo (compilazione del modello C3) presso la Polizia di Frontiera o la Questura italiana in cui si è inoltrata la domanda;
3. l'audizione presso la Commissione Territoriale di competenza, organo preposto al riconoscimento o diniego della domanda d'asilo
4. l'acquisizione della decisione della Commissione Territoriale

Per la domanda d'asilo e il successivo inoltro della richiesta (pt.1 e 2) non sono stabiliti termini ma dovrebbe essere cura del migrante attivarsi quanto prima possibile. Il richiedente entro 30 giorni dalla formalizzazione della domanda dovrebbe poter essere ascoltato dalla commissione territoriale (pt3) che poi a sua volta dovrebbe prendere una decisione nei successivi 3 giorni (pt 4). In teoria l'intero processo potrebbe durare poco più di un mese dal momento dell'arrivo in Italia e del riconoscimento ma, nella pratica e in particolare in periodi di flussi consistenti i tempi si allungano notevolmente con la fissazione di un tempo massimo per l'audizione in 6 mesi dalla domanda, che può essere ulteriormente prorogato a 9 mesi il che configura un'attesa di anni prima che il richiedente riceva l'esito della domanda.

In Piemonte, i tempi per l'audizione hanno una durata media di 18 mesi ai quali si possono aggiungere i tempi di un eventuale riesame in caso di ricorso avverso ad una pronuncia di diniego, tuttavia in casi estremi il completamento dell'iter può durare anche dieci anni. In questo periodo di tempo i richiedenti asilo possono trovare occupazione ma solo entro un definito territorio poiché ad essi è impedito di spostarsi (anche per ragioni di lavoro) e hanno diritto ad essere ospitati nelle strutture di accoglienza.

² Gli attori principali nella procedura di esame della domanda di protezione sono le Questure e le Commissioni territoriali. La Questura prende in carico la domanda e deve seguire il richiedente fino al momento della acquisizione della decisione garantendo il collegamento con la Commissione Territoriale cui trasmette il dossier personale (modello C3). Le Commissioni Territoriali esaminano le domande d'asilo e decidono l'esito, con provvedimento scritto e motivato, attraverso un'audizione.

La normativa vigente individua specifiche forme organizzative che nel loro insieme compongono il sistema dell'accoglienza per l'accompagnamento dei richiedenti asilo lungo il percorso di riconoscimento e che si associano a due macro-fasi: la prima e la seconda accoglienza.

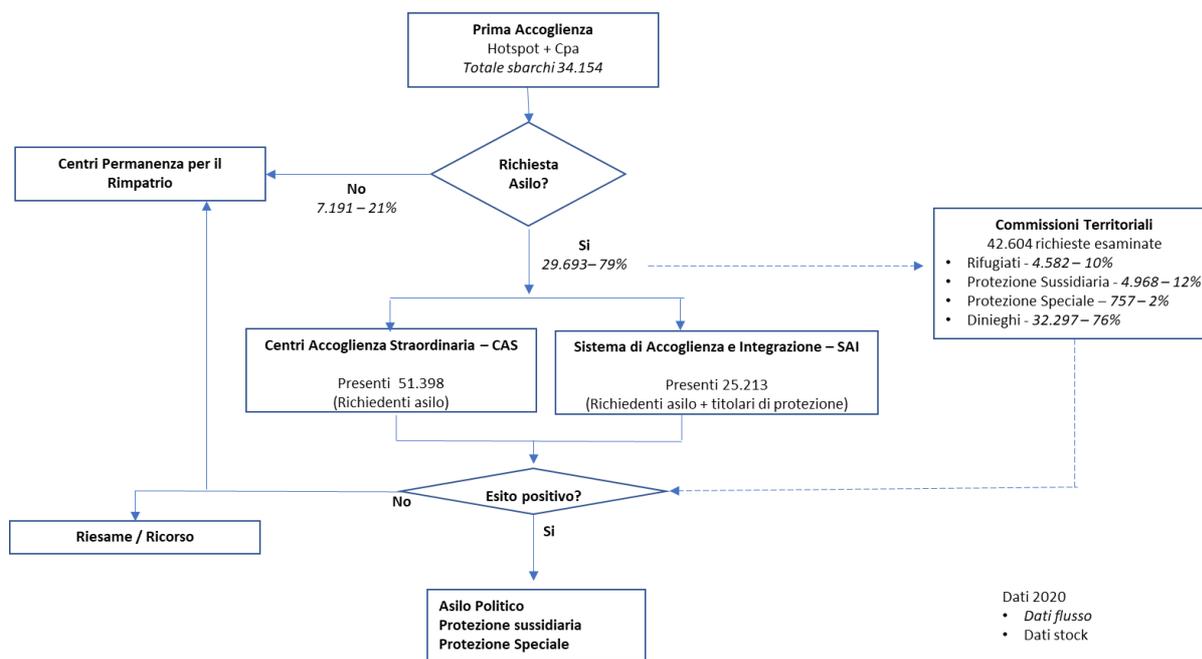
La prima accoglienza si avvia con l'arrivo dei migranti, si conclude con la formalizzazione della domanda di asilo ed è basata sull'approccio hotspot, punti di crisi individuati e gestiti dal governo centrale dove i cittadini stranieri vengono soccorsi, sottoposti ad accertamenti medici, pre-identificati e foto-segnalati e al contempo vengono informati sulla loro condizione di irregolarità e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale. I migranti che decidono per la domanda di asilo dovrebbero essere trasferiti entro le 48 ore nei Centri governativi di prima accoglienza (Cpa) per essere trattenuti il tempo necessario a completare l'identificazione, avviare la procedura di esame della richiesta di asilo (mentre gli altri irregolari vengono trasferiti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio in attesa del provvedimento esecutivo di espulsione dal paese). A parte rari casi i CPA non sono stati operativi e la prima fase viene interamente svolta presso gli hotspot. Ad agosto 2021 in Italia si contano 4 hotspot che ospitano circa 700 richiedenti asilo, 9 Cpr che ospitano 450 migranti circa (in attesa di rimpatrio) e 9 CPA

La seconda accoglienza che si può attivare al momento dell'acquisizione dello status di richiedente asilo e può prevedere interventi a supporto dell'inserimento socio-lavorativo. In questa fase si attiva il Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) dove possono essere accolti sia richiedenti asilo destinatari di servizi di assistenza legale, sanitaria e linguistica sia titolari di protezione destinatari di servizi più esplicitamente rivolti all'integrazione e all'orientamento lavorativo. A differenza della prima accoglienza, gestita a livello centrale, il SAI è coordinato a livello centrale ma gestito a livello locale tramite l'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anici) con il supporto della fondazione Cittalia. La titolarità dei progetti SAI è assegnata agli enti locali che volontariamente attivano e realizzano progetti di accoglienza e integrazione attraverso affidamento a enti non profit. Ad agosto 2021 il SAI conta in Italia 760 progetti che forniscono servizi di seconda accoglienza a 25.213 rifugiati.

È andato infine consolidandosi negli anni il Sistema di accoglienza straordinaria che in principio dovrebbe intervenire (L.142/2015), qualora sia esaurita la disponibilità di posti all'interno dei Cpa o delle strutture SAI. Questo sistema straordinario si basa sull'attivazione di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) concepiti come strutture temporanee predisposte dalle prefetture limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza. Non c'è chiarezza sull'organizzazione e strutturazione dei CAS (erogatori di servizi omologhi a quelli resi nel sistema SAI o grandi strutture collettive complementari allo SAI). Concepito come soluzione straordinaria ed eccezionale, i Cas sono invece diventati di gran lunga il principale servizio di accoglienza, in cui è stata inserita la maggior parte dei migranti (al 31 gennaio 2021 il 67,8 % dei migranti ospitati nel sistema di accoglienza risiedeva nei CAS). I CAS possono essere gestiti sia da enti profit che non profit su affidamento diretto delle prefetture. Ogni prefettura territoriale pubblica quindi delle gare d'appalto periodiche per l'assegnazione della gestione dei posti in modalità CAS. Ad agosto 2021 i CAS istituiti sul territorio italiano sono oltre 5000 e insieme ai CPA ospitano 51.398 rifugiati.

La figura 1 offre una schematizzazione del Sistema dell'Accoglienza italiano e del percorso dei richiedenti asilo dal loro arrivo all'esito della domanda, utilizzando alcuni dati, ove disponibili, al 2020 per offrire un dimensionamento del fenomeno

Figura 1.1 – Il Sistema di Accoglienza in Italia, al 2021 (D.L. 130/2020).



Fonte dati: Fondazione Italia Sociale 2021

Alla luce di quanto riportato, merita richiamare due elementi caratterizzanti il modello del Sistema dell'Accoglienza italiano (e alcune sue storture) che possono avere un ruolo nel determinare i percorsi di inserimento socio-lavorativo dei rifugiati e richiedenti asilo. Innanzi tutto, se è vero che per l'intero periodo dall'inoltro della richiesta all'esito dell'audizione il richiedente ha il diritto di risiedere sul territorio italiano e anche di lavorare, è anche vero che vive in una situazione di incertezza che pregiudica molti dei percorsi di integrazione e autonomia. In secondo luogo, se la riforma del 2020 ha rappresentato un positivo ritorno ad un modello (già degli SPRAR) che offre anche ai richiedenti asilo la possibilità di accedere alla seconda accoglienza e non solo ai titolari di protezione (seppure con una certa differenziazione dei servizi), data la limitatezza dei posti disponibile nel SAI c'è un alto rischio di penalizzazione per i richiedenti asilo che vengono accolti nei CAS che potrebbero non godere degli stessi servizi dei richiedenti accolti nel Sai, un caso piuttosto frequente guardando ai dati riportati in figura.

LA POPOLAZIONE TARGET

I rifugiati in Piemonte

Sotto il profilo quantitativo, la popolazione dei rifugiati ha registrato un notevole incremento nel corso dell'ultimo decennio. Se prendiamo in considerazione le richieste di asilo presentate in Italia nel periodo 1990-2020 si rileva un andamento in tendenziale crescita, segnato da aumenti e cali molto repentini ed un significativo incremento nel decennio più recente. In linea generale è possibile distinguere tre periodi. Ad un primo periodo (1990-1997) in cui si rilevano numeri molto modesti (circa 2000 domande annue) ad eccezione del 1991 in occasione della crisi albanese,

segue un periodo (1998-2013) con numeri medi in crescita (10/20 mila domande annue) e valori relativamente elevati in alcune e annualità in occasione di specifiche vicende (primavera araba, Emergenza Nord Africa). Dopo il 2013 si registra un'impennata delle domande che ha portato dalle 60 mila circa del 2014 alle oltre 130 mila nel 2017. In ragione del cambiamento del quadro normativo si è poi registrato un brusco calo negli anni più recenti con un numero di domande poco superiori a 43 mila nel 2019 per arrivare al crollo del 2020 (26 mila domande)³ senz'altro influenzato anche dall'emergenza pandemica.

Nel corso degli anni, oltre alla dinamica quantitativa, muta anche il profilo e le caratteristiche di coloro che chiedono protezione. Limitando l'osservazione all'ultimo decennio, si rileva che gran parte dei richiedenti asilo provengono dall'Africa nord occidentale (Nigeria, Gambia, Ghana, Senegal, ecc.) e dall'Asia (Pakistan, Bangladesh, ecc.). Pakistan e Nigeria si alternano negli anni al vertice di questa particolare classifica. Altre origini (San Salvador, Perù, Ucraina, ecc.) registrano valori relativamente modesti e concentrati in specifiche annualità. Ulteriori fonti consentono inoltre di rilevare che la popolazione dei richiedenti asilo, soprattutto nell'ultimo periodo, è composta in prevalenza da maschi (circa l'80%), di giovane età (inferiore a 40 anni), con una quota di minori in relativo aumento negli ultimi anni (Blangiardo 2021).

Se le richieste di asilo costituiscono un utile parametro per quantificare la dimensione del fenomeno, è bene osservare che solo una parte minoritaria di queste viene accolta³. Nel periodo 2010-2020, il 60% circa delle domande presentate ha infatti avuto risposta negativa ritenendo infondata la richiesta presentata (o per irreperibilità del richiedente). La quota di richieste accolte presenta inoltre un andamento in calo nel corso del periodo preso in esame. Concentrando l'attenzione sul periodo più recente (il quinquennio 2016-2020) che intercetta le modifiche normative dei decreti sicurezza, i valori più bassi si segnalano nel biennio 2019-2020 (rispettivamente il 19% e il 24% la quota di domande con esito favorevole), in parte proprio a causa della ridefinizione di alcuni requisiti della protezione sociale. Nel complesso, nel quinquennio su 405.869 richieste oltre il 70% ha avuto esito non positivo (275.338). Merita infine rilevare che tra le cause di diniego della richiesta, oltre alla mancanza dei presupposti previsti dalle norme, compare anche il caso dell'irreperibilità (in crescita negli ultimi anni) che, almeno in parte, può essere interpretata come scarso interesse ad ottenere protezione nel nostro paese in quanto l'Italia non è infatti (né necessariamente, né sempre) il paese di prima scelta dei richiedenti asilo (Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, Quaderno Statistico 1990-2020).

In Piemonte al 31 dicembre 2020 la popolazione straniera residente sul territorio regionale proveniente da fuori UE (231.310 persone) è composta per più della metà (55,3%) da titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo ovvero rilasciato dopo cinque anni di permanenza sul territorio e non soggetto a rinnovo. Il restante 44,7% (103.297) con permesso a termine rilasciati nella maggior parte dei casi per motivi familiari (63,5%) seguiti a distanza dai permessi per protezione internazionale ed ex umanitari (10,9%), e da quelli per studio (7,4%) e per motivi di lavoro (3,2%) (IDEOS 2021). Guardando al dettaglio sub-regionale e al confronto con altri territori, emergono alcuni dati interessanti rispetto alla distribuzione territoriale del fenomeno (tabella 1). Nel 2020 in Piemonte la percentuale di stranieri provenienti da fuori UE con un permesso a termine sul totale

³ I dati di seguito richiamati sono nostre elaborazioni su dati forniti dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, [Quaderno Statistico 1990-2020](#)

degli stranieri residenti (44,7%) è superiore al dato italiano e del Nord Ovest. La regione conferma poi la forte disomogeneità territoriale, con valori che sfiorano il 60% nell'area metropolitana e si attestano intorno al 30% nei territori dei quadranti sud. La percentuale di residenti titolari di un permesso di protezione internazionale sul totale degli stranieri provenienti da fuori UE (e dei permessi a termine relativi) è più elevata in Piemonte rispetto alla media italiana e in particolare al Nord Ovest. La situazione sui territori è frammentata anche all'interno dei singoli quadranti con il biellese e l'astigiano che fanno registrare i valori più elevati e l'area metropolitana che si assesta intorno alla media regionale.

Tabella 1.1. Gli stranieri extra-UE titolari di permessi di soggiorno brevi e di protezione internazionale in Piemonte al 31/12/2020

| Territorio | Permessi a termine | | Permessi protezione internazionale | | |
|-----------------|--------------------|-----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | v.a. | % su tot stranieri extra-UE | v.a. | % su tot permessi a termine | % su tot stranieri extra-UE |
| Torino | 56.909 | 57,6 | 5.850 | 10,3 | 5,9 |
| Vercelli | 4.034 | 40,8 | 682 | 16,9 | 6,9 |
| Biella | 2.645 | 42,3 | 565 | 21,4 | 9,0 |
| VCO | 3.003 | 39,5 | 386 | 12,9 | 5,1 |
| Novara | 11.640 | 36,4 | 1.348 | 11,6 | 4,2 |
| Cuneo | 11.594 | 31,8 | 1.473 | 12,7 | 4,0 |
| Asti | 3.742 | 29,1 | 930 | 24,9 | 7,2 |
| Alessandria | 9.730 | 35,3 | 1.659 | 17,1 | 6,0 |
| Piemonte | 103.297 | 44,7 | 12.893 | 12,5 | 5,6 |
| Nord Ovest | 479.483 | 39,3 | 43.997 | 9,2 | 3,6 |
| Italia | 1.369.103 | 40,6 | 163.726 | 12,0 | 4,9 |

Fonte: IDOS 2021

Passando dai dati di stock a quelli di flusso, i permessi a termine rilasciati nel 2020 fanno registrare nel complesso in Piemonte un incremento inferiore (7,6%) ai territori di riferimento (8,4%) che risulta dalla media tra un quadrante Nord Est che registra incrementi superiori al 10%, i quadranti Sud in linea col valore regionale e l'area metropolitana di un punto percentuale al di sotto. Per quanto riguarda il rilascio di permessi di protezione internazionale, la situazione si riequilibra a livello territoriale, con le aree provinciali del Nord e del Sud che fanno registrare importanti incrementi ma sorprende il valore residuale registrato nell'area metropolitana. Il dettaglio per tipologia, evidenzia una netta preponderanza dei permessi rilasciati per Richiesta d'Asilo e una percentuale molto contenuta di riconoscimento dello status di rifugiato, fatta eccezione per l'area metropolitana in cui, di nuovo in controtendenza, il 60% dei permessi per protezione internazionale riguarda riconoscimento dell'asilo politico.

Tabella 1.2. Rilascio di permessi di soggiorno a termine per protezione internazionale in Piemonte nel 2020

| Territorio | permessi a termine | | Permessi per protezione internazionale | | | Permessi per protezione internazionale per tipo di permesso rilasciato | | |
|-----------------|--------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|-------------------------|--|------------------------|-----------------|
| | v.a. | incremento % stock permessi | v.a. | incremento % stock permessi | % su tot permessi brevi | Status Rifugiato | Protezione sussidiaria | Richiesta Asilo |
| Torino | 3.494 | 6,5 | 87 | 1,5 | 2,5 | 59,8 | 18,4 | 21,8 |
| Vercelli | 387 | 10,6 | 136 | 24,9 | 35,1 | 0,7 | - | 95,6 |
| Biella | 258 | 10,8 | 77 | 15,8 | 29,8 | - | 1,3 | 98,7 |
| VCO | 272 | 10,0 | 52 | 15,6 | 19,1 | - | - | 96,2 |
| Novara | 1.126 | 10,7 | 111 | 9,0 | 9,9 | 2,7 | 1,8 | 95,5 |
| Cuneo | 771 | 7,1 | 158 | 12,0 | 20,5 | 5,1 | - | 94,9 |
| Asti | 285 | 8,2 | 68 | 7,9 | 23,9 | - | - | 100,0 |
| Alessandria | 681 | 7,5 | 107 | 6,9 | 15,7 | 0,9 | - | 99,1 |
| Piemonte | 7.274 | 7,6 | 796 | 6,6 | 10,9 | 8,2 | 2,4 | 88,6 |
| Nord Ovest | 37.078 | 8,4 | 4.233 | 10,6 | 11,4 | 2,5 | 0,8 | 96,3 |
| TOTALE | 106.503 | 8,4 | 13.500 | 9,0 | 12,7 | 3,1 | 1,0 | 95,6 |

Fonte: IDOS 2021

In termini di forme di protezione riconosciute, il Piemonte mostra un certo impatto del mutamento del quadro normativo che ha portato alla soppressione della protezione umanitaria e all'introduzione della protezione speciale. La transizione tra le due forme di protezione e la relativa incertezza nelle modalità di applicazione della protezione speciale sembrano avere inciso sull'esito positivo delle richieste. I dati infatti, segnalano come, nel quadro di un calo generale di riconoscimenti di protezione (principalmente per effetto di minori richieste), la quota di protezione umanitaria/speciale ha registrato una diminuzione molto elevata, rispetto alle altre due forme di protezione (status rifugiato e protezione sussidiaria).

Tabella 1.3. Forme di protezione internazionale in Piemonte. 2016 - 2020

| Forma di protezione | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| Rifugiato | 921 | 1016 | 488 | 283 | 149 |
| Umanitaria | 1516 | 745 | 211 | - | - |
| Speciale | 10 | 82 | 65 | 74 | 50 |
| Sussidiaria | 421 | 394 | 187 | 184 | 58 |

Fonte: Banca dati Vestanet – Commissione territoriale Prefettura Torino in Ires (2021)

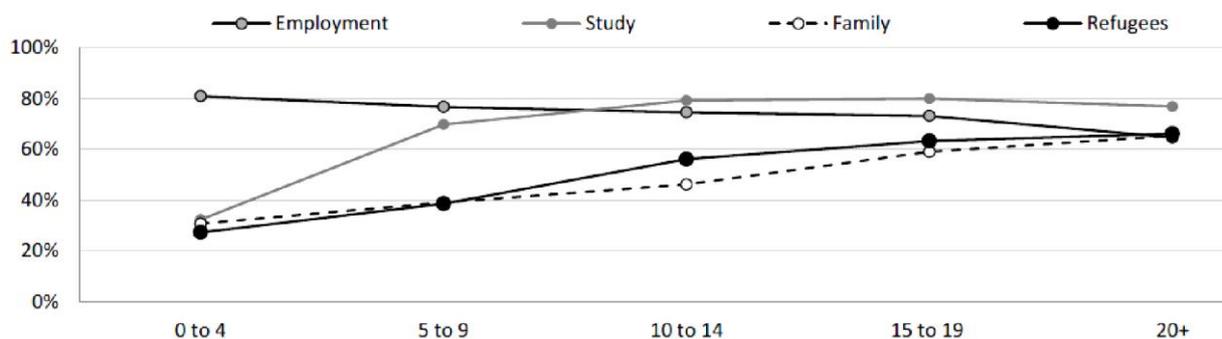
Per quanto riguarda infine il Sistema dell'Accoglienza piemontese, ovvero la popolazione target di interesse nel contesto di questo lavoro, sulla base del rapporto IDEOS, è comunque possibile rilevare una consistente decrescita negli anni successivi ai decreti sicurezza: 11.098 nel 2018, sono diminuiti a 8.402 nel 2019, 7525 nel 2020 e a giugno 2021 risultano 6.744, con un decremento del 20% circa nei 18 mesi rispetto al 2019 (IDEOS 2021). L'ultimo aggiornamento disponibile di fonte ministeriale rileva una ripresa nel periodo successivo e quantifica a settembre 2022 in

8.614 il totale degli immigrati in accoglienza sul territorio piemontese di cui 6.498 nei centri di accoglienza (CAS) e 2.116 nei centri SAI⁴.

Il refugee gap: gli ostacoli all'inserimento lavorativo dei rifugiati

Anche in ragione delle dinamiche distorsive dei sistemi di accoglienza, i rifugiati incontrano particolari difficoltà ad accedere al mondo del lavoro, maggiori non solo di quelle incontrate dai soggetti autoctoni/nativi ma anche di quelle affrontate da altre categorie di migranti (IRES Piemonte, 2021). È quanto emerge, tra l'altro, dalla rilevazione sulla forza lavoro svolta da Eurostat nel 2014, attraverso un'indagine ad hoc sulla condizione dei migranti nel mercato del lavoro. Avvalendosi dei dati raccolti, alcune ricerche hanno infatti evidenziato la particolare condizione di svantaggio dei rifugiati mettendo a confronto il tasso di occupazione per diverse categorie di migranti, in ragione del periodo di permanenza nel paese ospitante. Per quanto vi siano differenze tra i diversi paesi ospitanti, nel complesso i rifugiati presentano tassi di occupazione molto inferiori, sia rispetto ai migranti economici che a quelli per motivi di studio (figura 5). E ciò vale in modo particolare negli anni immediatamente successivi all'arrivo nel paese ospitante. Il divario tende a ridursi nel tempo, più aumenta il periodo di permanenza, ma sono comunque necessari circa 20 anni per colmare il gap. Per i rifugiati, la scala temporale dell'integrazione nel mondo del lavoro sembra quindi particolarmente lunga.

Figura 1.2 - Tasso di occupazione per motivo di migrazione e anni di residenza nell'UE, 15-64 anni (2014)



Fonte: Oecd, How are refugees faring on the labour market in Europe?, Working Papers 1/2016

Ricerche svolte in ambito extra UE hanno sostanzialmente confermato (pur con alcune eccezioni) la presenza di questo divario, rilevando inoltre che il salario dei rifugiati che riescono a trovare un impiego è inferiore rispetto agli altri gruppi (Brell, 2020). Sotto altro profilo e scala territoriali anche una precedente indagine IRES Piemonte rilevava significative differenze nell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo/titolari di protezione rispetto agli stranieri con altri permessi di soggiorno. In questo caso le differenze riguardavano la tipologia contrattuale ed il settore occupazionale ma segnalavano comunque una maggior debolezza dei rifugiati nel mercato del lavoro (IRES 2018).

⁴ Cruscotto statistico giornaliero, Ministero dell'Interno (http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-09-2022.pdf)

Le cause di questa condizione di particolare svantaggio che colpisce i rifugiati (*refugee gap*) non sono tuttavia facilmente identificabili. Una prima interpretazione ipotizza la presenza di differenze strutturali nelle caratteristiche individuali dei rifugiati che li distinguerebbero, e penalizzerebbero, nei confronti di altri gruppi di migranti. I rifugiati ed i richiedenti asilo sono una popolazione che in genere presenta specifiche caratteristiche socio anagrafiche (età, istruzione, genere, ecc.) legate sia al paese di provenienza che al periodo storico di abbandono del paese di origine. Approfondimenti di indagine tendono tuttavia ad escludere che il *refugee gap* sia legato a questi tratti distintivi in quanto, a parità di condizioni con altre categorie di disoccupati (autoctona e migranti), il divario a sfavore dei rifugiati sembra infatti persistere, fermo restando tuttavia che tra questi ultimi quelli con maggior padronanza della lingua del paese ospitante e più alto livello di istruzione registrano migliori risultati in termini di occupazione nel mercato del lavoro (Peschner, 2017).

La mancanza di un nesso evidente tra il *refugee gap* e le caratteristiche socio anagrafiche dei rifugiati ha quindi alimentato una serie di riflessioni su altri possibili fattori in grado di condizionare il processo di inserimento socio-lavorativo dei richiedenti asilo. L'attenzione si è così spostata su alcune dimensioni istituzionali (il sistema di accoglienza) e sociali (il contesto relazionale di rifugiati e richiedenti asilo) (IRES Piemonte, 2021).

Per quanto attiene alle dimensioni istituzionali, alcuni autori hanno messo in evidenza il ruolo che possono avere le regole e le modalità di funzionamento del sistema di accoglienza e inserimento dei rifugiati. Come si è visto nel paragrafo 2.1.1, rispetto a migranti che entrano per altri canali, i richiedenti asilo sperimentano un percorso obbligato attraverso i diversi stadi e nelle diverse strutture del sistema di accoglienza in cui il richiedente asilo è in attesa dell'esito della sua domanda. Questo percorso obbligato può avere diversi effetti (positivi e negativi) sul percorso di inserimento socio-lavorativo dei rifugiati; da un lato può rappresentare un beneficio in quanto consente al richiedente asilo di fruire di una opportuna fase di "assestamento", utile per svolgere attività in grado di favorire l'inserimento sociale e occupazionale (studio della lingua del paese ospitante, conoscenza regole istituzionali, esplorazione contesto locale, ecc.) ma, per altro verso, la situazione di attesa ed incertezza può generare sentimenti di frustrazione e sfiducia che rischiano di sfociare in atteggiamenti passivi e di rassegnazione (*disempowerment*) innescati dai rapporti di dipendenza tra richiedenti asilo e operatori sociali uniti al rispetto di alcune regole (vincoli alla mobilità). La stessa logica scelta per il dimensionamento e la collocazione territoriale delle strutture di accoglienza può incidere sul percorso di autonomia dei rifugiati. Optare per strutture di piccola dimensione diffuse in tutto il territorio può infatti favorire l'inserimento sociale ma ostacolare l'inserimento professionale, se la struttura è collocata in luoghi dove le possibilità di impiego sono modeste.

Quest'ultima considerazione porta in primo piano la dimensione sociale, ovvero il contesto di relazione che i migranti sono capaci, o meno, di costruire sul territorio. Studi e ricerche hanno da tempo sottolineato la rilevanza dei contatti personali degli individui, della loro ricchezza e diversità (le reti informali) nel facilitare l'inserimento lavorativo (ISTAT 2018, INAPP 2022). Nel nostro Paese, le reti informali (familiari, amici, vicini di casa e altri conoscenti) costituiscono la principale strategia (anche se non l'unica) per accedere ad un'occupazione in particolare per i soggetti più deboli. La condizione di svantaggio sembra quindi accrescere l'importanza della rete informale quale sostegno per l'ingresso nel mondo del lavoro e i richiedenti asilo si trovano sotto questo profilo in condizione di assoluto svantaggio, non solo rispetto alla popolazione nativa ma anche nei confronti di quei migranti inseriti in una "catena migratoria" che possono

contare su legami di parentela, amicizia e conoscenza con persone provenienti da medesimo luogo di origine ed insediate da tempo nel paese ospite.

In sintesi: Le condizioni di svantaggio dei rifugiati

I precedenti lavori di ricerca (IRES Piemonte, 2019; IRES Piemonte, 2021) e le interviste condotte per questo rapporto tendono a confermare un aspetto: le maggiori difficoltà di inserimento socio-lavorativo dei rifugiati non sono riconducibili ad un unico elemento; sono invece l'esito di una molteplicità di fattori (caratteri individuali, regole istituzionali, sistema di accoglienza, contesto socioeconomico locale) che, nell'esperienza concreta, si combinano in diverso modo e sulle quali è necessario intervenire attraverso progetti, interventi e politiche dedicate.

Le condizioni di svantaggio che questi interventi dovrebbero contribuire a mitigare per favorire i percorsi di inserimento dei rifugiati si possono riferire, per semplificare, a tre ambiti (individuale, percorso migratorio, regole e pratiche di accoglienza).

L'ambito individuale, riferito alle condizioni abilitanti proprie dei rifugiati che riguardano tanto le loro competenze quanto più in generale la loro condizione psico-fisica e socio-economica. Innanzi tutto molti dei richiedenti asilo hanno forti limiti linguistici non solo con riferimento alla lingua del paese di accoglienza ma anche all'utilizzo di una lingua terza. Oltre al gap linguistico, anche le competenze digitali sono spesso una criticità capace di ostacolare l'accesso, prima ancora che al mercato del lavoro, alle informazioni e ai servizi di base per facilitare il loro radicamento nella comunità ospitante.

Oltre alle competenze e condizioni di svantaggio economico, i rifugiati scontano poi condizioni di particolare vulnerabilità fisiche e psicologiche connesse alla loro storia più o meno recente. Molti di loro arrivano da percorsi migratori lunghi mesi quando non anni, talora contrassegnati da eventi traumatici legati a diverse forme di violenza e abusi. Essendo legate alle caratteristiche anagrafiche, alle motivazioni del progetto migratorio ed alle esperienze personali, queste vulnerabilità sono specifiche per ogni individuo e richiedono un approccio complesso e multidisciplinare per essere rilevate e affrontate.

L'ambito delle regole e delle pratiche di funzionamento del percorso di accoglienza che costringono i rifugiati ad una prolungata condizione di precarietà e incertezza. La precarietà deriva dalla procedura di riconoscimento che colloca i richiedenti asilo in un limbo che può durare svariati mesi se non anni, con conseguenze drammatiche sul loro benessere sia sotto l'aspetto motivazionale e psicologico che sotto l'aspetto lavorativo e abitativo, precludendone di fatto una reale inclusione e autonomia e generando o accentuando situazioni di fragilità e vulnerabilità. L'incertezza è invece riferita all'esito della richiesta di asilo o del suo rinnovo.

Le condizioni di svantaggio individuale e il modello e le pratiche proprie del sistema di accoglienza determinano poi il terzo ambito di criticità che interessa la capacità di integrarsi nel sistema di relazioni tra attori e processi che caratterizzano il territorio di residenza.

PROGETTI E SERVIZI A SOSTEGNO DELL'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DEI RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO

In questo paragrafo si riportano alcune iniziative realizzate in Piemonte negli ultimi anni con riferimento a misure e servizi per promuovere l'accesso al lavoro dei rifugiati. Sulla base di documentazione amministrativa, precedenti lavori di ricerca condotti da IRES Piemonte e interviste a testimoni privilegiati si pone attenzione da una parte ai processi attuativi, cercando di individuare innovazioni, difficoltà e fattori abilitanti e dall'altra all'efficacia di tali interventi considerata nei termini della loro capacità di incidere sul problema ovvero di mitigare le barriere all'inserimento socio lavorativo dei rifugiati. In particolare vengono presi in esame tre percorsi progettuali recenti: FORWORK, PRIMA e il combinato EXTRA TITOLI - FATTI RICONOSCERE due diversi progetti questi ultimi che però, nei fatti, costituiscono un unico percorso lungo più di dieci anni. I tre percorsi progettuali possono a ragione considerarsi altrettante sperimentazioni, di ampiezza e durata differente, finalizzate ad incidere sui diversi profili di svantaggio che caratterizzano rifugiati e richiedenti asilo: il supporto all'aumento dell'occupabilità attraverso la promozione di un approccio olistico, la soluzione di criticità specifiche che minano l'occupabilità e il potenziamento di strumenti e competenze nei servizi e negli operatori ad essi preposti.

FORWORK - Fostering Opportunities of Refugee Workers

FORWORK nasce con l'obiettivo di migliorare l'occupabilità e favorire l'inclusione socio lavorativa dei rifugiati ospitati nei CAS piemontesi. Il progetto ha promosso un modello di presa in carico individualizzata dei migranti sviluppato intorno a tre componenti: la *mentoring*, finalizzato all'accompagnamento e orientamento generale, il *coaching*, orientato al supporto alla ricerca di lavoro e la formazione. Impostato in forma sperimentale, Forwork si è sviluppato nell'arco di un triennio (febbraio 2018-gennaio 2021) e ha previsto l'individuazione oltre al gruppo dei beneficiari anche di un gruppo di controllo per la valutazione dell'efficacia dell'intervento.

Promosso nell'ambito del programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EASI 2014-2020), FORWORK è stato concepito ponendo particolare attenzione all'applicazione di una visione olistica "...a partire dalla comprensione di quali sono gli elementi che concorrono nella vita delle persone alla costruzione della loro autonomia anche ma non solo nella ricerca di lavoro" (11). Si è scelto poi di concentrarsi in via prioritaria sui CAS periferici e di ridotte dimensioni (al di sotto dei 30 ospiti) per lavorare sui contesti più critici in quanto penalizzati dalla marginalità delle aree di insediamento.

Si possono individuare 3 fasi principali di sviluppo del percorso a partire dalla concessione del finanziamento nel 2017 sino alla valutazione degli effetti.

Una prima fase (dal marzo 2018 al settembre 2019) ha visto l'attuazione di tutte le necessarie attività preliminari all'avvio dei servizi propriamente detti, ovvero: la stipula dei protocolli con le prefetture necessari per lo svolgimento delle attività con i CAS dei territori; la selezione dei CAS sul territorio (ca 100 in aree periferiche e al di sotto dei 30 residenti); la mappatura delle risorse organizzative e umane dei CPI e la formazione degli operatori circa le attività del progetto; la pubblicazione del bando da parte di APL per l'affidamento degli incarichi esterni di fornitura dei servizi di mentoring e formazione; la selezione di 1.200 ospiti dei CAS di cui 600 hanno partecipato a tutte le attività di progetto e 600 hanno partecipato solo alle attività iniziali di presa in

carico (gruppo di controllo per l'esercizio valutativo); infine, a valle dell'iscrizione dei partecipanti ai CPI e al SILP, la firma del Patto di Servizio.

A settembre 09/2019 è iniziata la seconda fase l'avvio delle attività rivolte ai beneficiari attraverso la presa in carico da parte dei *job mentors* che hanno provveduto alla loro profilazione e all'accompagnamento verso i servizi di *job coaching* e di formazione. In questa fase sono stati integrati anche dei servizi di inserimento in tirocinio non previsti inizialmente e non coperti dal fondo EASI ma attivati in ottica complementare grazie a fondi ministeriali richiesti da APL. Da marzo 2020 l'emergenza sanitaria ha ovviamente inciso pesantemente su tutte le componenti del progetto e sulla scorta di una sperimentazione sui beneficiari ex-MOI a suo tempo supportata da Compagnia di San Paolo si è avviata la riconversione digitale dei servizi di accompagnamento, che ha consentito di dare continuità alle attività anche se è stata di non facile attuazione a causa della diffusa mancanza di competenze digitali dei beneficiari.

Infine, dopo la conclusione delle attività a luglio 2021, nei mesi di agosto e settembre si è realizzata la terza ed ultima fase relativa alla valutazione controfattuale dei risultati che ha consentito di evidenziare l'impatto delle attività svolte sui beneficiari.

Data la complessità dei servizi e delle attività promosse il progetto ha richiesto il coinvolgimento di diverse e complementari professionalità e competenze che sono state rese disponibili attraverso la governance multilivello (nazionale e regionale) di un partenariato che ha coinvolto soggetti pubblici, privati e del terzo settore.

In sintesi la governance del progetto vedeva l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) come soggetto capofila con compito di coordinamento generale e APL con compiti di coordinamento regionale. I singoli CPI hanno svolto un fondamentale ruolo di hub sul territorio per l'individuazione dei beneficiari e per tutte le necessarie attività amministrative per il loro inserimento nel progetto. Due organizzazioni non-profit (Exar Social Value Solution e Inforcoop) hanno fornito i servizi di job-mentoring, job placement e mediazione interculturale e altri enti accreditati in servizi di formazione professionale e servizi al lavoro sono stati individuati tramite gare ad evidenza pubblica. Vari soggetti istituzionali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno-Prefettura di Torino e Regione Piemonte) hanno fornito supporto alla costruzione e al mantenimento della collaborazione tra tutti gli attori e due Istituti di Ricerca hanno dato il supporto scientifico: la Fondazione Rodolfo De Benedetti per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto del progetto in termini di inserimento lavorativo dei beneficiari e l'IREC Piemonte che con analisi e ricerche dedicate in avvio delle attività.

Riguardo gli esiti, al di là dell'effetto diretto in termini di aumento del tasso di occupazione dei partecipanti (+15% rispetto al gruppo di controllo) Forwork risulta aver avuto un impatto positivo sulle condizioni abilitanti dei beneficiari ovvero aver migliorato la padronanza della lingua italiana e accresciuto le loro reti sociali (in particolare le loro interazioni con la popolazione italiana). Rispetto agli esiti occupazionali, il collocamento non è soltanto superiore in quantità ma anche migliore in qualità con contratti (regolari) a tempo determinato avviati in particolare nel settore agricolo (stagionale) e nella grande distribuzione ma anche con una componente residuale (per quanto inaspettata) nel settore metalmeccanico, con posizioni eterogenee dal punto di vista della qualificazione. Infine Forwork è stato importante anche per chi ha partecipato alla sua attuazione, sia per l'apprendimento e il miglioramento organizzativo promosso tra i soggetti attuatori (in termini di collaborazione e coordinamento e governo dei processi) sia per

l'avanzamento di carriera prodotto nei soggetti erogatori dei servizi, primi tra tutti i mediatori culturali, alcuni rimasti in organico a Exar altri stabilizzati attraverso concorsi ministeriali.

Forwork ha fornito servizi di *mentoring*, collocamento (e inserimento in tirocinio) e formazione attuati da soggetti diversi, tabella 1.4.

Tabella 1.4 Servizi, professionalità e attività svolte nel progetto FORWORK

| Servizi | Professionalità | Principali attività svolta |
|--------------|--------------------------|--|
| Tutorato | Job mentor | Valutazione competenze, elaborazione CV e piano azione, sostegno individuale |
| Collocamento | Job coach | Scouting imprese, preparazione a colloqui di lavoro, ecc. |
| | Tirocinio | contatto con le aziende ma gestito direttamente da APL con fondi ministeriali al di fuori del progetto |
| Mediazione | Mediatore/facilitatore | Traduzione e sostegno durante incontri e interviste |
| Formazione | Insegnante/formatore | Corsi di lingua, formazione professionale, educazione civica |
| | RDA esperto/facilitatore | Percorsi per la valorizzazione di capacità e competenze |

Fonte: adattamento da Fondazione Debenedetti, 2021

Il *job mentor* ha accompagnato il rifugiato lungo l'intero percorso progettuale che prevedeva innanzitutto una serie di incontri individuali volti da un lato a valutare le competenze formali e informali dei beneficiari e le loro precedenti esperienze e dall'altro ad illustrare i servizi offerti dal progetto. Questa attività è stata realizzata avvalendosi anche di uno strumento ad hoc per persone con background migratorio (EU Skill Profile Tool for Third Country Nationals, EUSPT nel seguito⁵) e facendo ricorso, quando necessario, all'assistenza di mediatori culturali e referenti immigrazione dei CPI. Merita rilevare che per l'importanza attribuita alla mediazione culturale, i mediatori sono stati individuati da Exar attraverso una severa selezione basata su criteri particolarmente stringenti per quanto riguarda i legami col territorio italiano e il livello educativo (almeno il 50% degli studi completati in Italia e, in alcuni casi, possesso della laurea). Sulla scorta degli elementi raccolti veniva elaborato il curriculum vitae e concordato un piano di azione individuale. Grazie al servizio di *mentoring*, i rifugiati han potuto fruire di una serie di servizi (collocamento, tirocini, laboratori linguistici, corsi di formazione, ecc.), talora costruiti ad hoc per il progetto.

Per quanto concerne i servizi di collocamento, snodo fondamentale per l'accesso al lavoro, sono stati individuati dei *job coach*. Reclutati tra soggetti con esperienza nel campo delle politiche attive del lavoro e nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, i *job coach* hanno operato su due fronti: individuazione di potenziali datori di lavoro e supporto ai rifugiati attraverso una serie di attività (preparazione al colloquio di lavoro, suggerimenti sulla carriera, tutoring dei tirocini, ecc.). Al collocamento in azienda si è poi affiancato, grazie a una linea di attività complementare, strettamente connessa ma esterna a Forwork e attivata da APL con fondi del Ministero del Lavoro, l'avvio di tirocini in azienda di 3 o 6 mesi, in particolare per soggetti molto fragili. Oltre alla disponibilità e all'interesse, alle aziende è stato richiesta una compartecipazione ai costi del tirocinio.

⁵ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

Infine, le attività di formazione hanno previsto corsi di lingua (italiano di base e "italiano per lavoro"), acquisizione di competenze occupazionali specifiche ed educazione civica. A queste attività formative 'tradizionali' si è poi aggiunta la possibilità per i beneficiari di partecipare ad un percorso di formazione ispirato alla metodologia "reconnaissance des acquis" volto a valorizzare le biografie dei beneficiari per riconoscere le competenze e le esperienze precedenti e ad incrementare la motivazione personale e l'autostima.

L'esperienza di Forwork consente di evidenziare alcuni aspetti rilevanti e potenzialmente critici per la progettazione e l'attuazione di servizi dedicati ai richiedenti asilo, tanto per quanto attiene al profilo organizzativo quanto per la definizione dei servizi stessi e delle competenze necessarie per la loro efficace erogazione.

Riguardo il profilo organizzativo, il progetto ha potuto contare sulla presenza di un coordinamento nazionale (ANPAL) e regionale che attraverso la facilitazione delle interazioni nel sistema degli attori ai vari livelli è riuscito a garantire tanto l'attuazione delle attività pianificate quanto la necessaria flessibilità per adattarsi al contesto turbolento determinato dall'emergenza sanitaria. A questa flessibilità ha contribuito anche la comunicazione serrata tra i partners e tra i partners da una parte e i fornitori e i CAS dall'altra. Il coinvolgimento dei CPI è stato poi determinante per garantire la capillarità dell'intervento sui territori.

Riguardo la definizione dei servizi e delle necessarie competenze emerge la centralità del servizio di mediazione culturale che, per quanto strumentale agli altri servizi, è stato interpretato e implementato ben oltre la mera intermediazione linguistica ma come interfaccia per l'accompagnamento del beneficiario nel percorso di vita e nel rapporto con le aziende. La mediazione si è rilevata cruciale infatti non solo dalla prospettiva dei beneficiari ma anche da quella delle aziende che hanno spesso difficoltà a interagire con soggetti portatori di valori, modalità relazionali e comportamenti profondamente diversi da quelli del paese d'accoglienza. Altro punto cruciale è la valorizzazione delle biografie ben oltre il mero riconoscimento dei titoli e delle qualifiche attraverso approcci innovativi in grado di agire sulla costruzione di identità, motivazione e autostima.

Riguardo l'erogazione dei servizi e la partecipazione dei beneficiari, è importante ricordare che le stesse fragilità del target possono ostacolare la loro piena adesione alle attività di progetto. Nel caso della formazione, nonostante l'impegno profuso dalle agenzie, la pressione esercitata dal meccanismo delle rimesse mette al primo posto la ricerca di una qualsiasi fonte di reddito e subordina, non per mancanza di interesse, l'adesione a un percorso formativo. Per disinnesare questo meccanismo perverso bisognerebbe operare su due fronti; anticipare l'avvio della fase formativa e prevedere una forma di retribuzione per disincentivare la ricerca immediata di lavoro. In secondo luogo si è dimostrato utile il profilo 'privatistico' di alcuni soggetti chiave del partenariato in quanto ha facilitato l'interazione con le aziende, sia in termini di individuazione dei candidati sia in termini di matching tra domanda e offerta.

PRIMA – Progetto per l'Integrazione Lavorativa dei Migranti

PRIMA è un progetto finanziato dal FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione)⁶ finalizzato a favorire l'inclusione socio-lavorativa di migranti con attenzione ai soggetti in condizione di particolare svantaggio tra cui i titolari di protezione internazionale e umanitaria ma non i richiedenti asilo ospitati nei CAS per esplicita complementarità con il progetto Forwork. Realizzato nel periodo luglio 2018 - dicembre 2020 ha previsto prioritariamente azioni dirette ai beneficiari ma anche azioni di sistema ovvero di rafforzamento del contesto organizzativo. I beneficiari diretti sono stati 1.382 cittadini di paesi terzi cui si aggiungono circa 150 operatori coinvolti nelle azioni di sistema. La selezione dei beneficiari è avvenuta attraverso una ricerca attiva da parte dei soggetti attuatori a partire dalla analisi delle basi dati disponibili presso i CPI e grazie alla promozione del servizio attraverso CPI, servizi e centri di accoglienza. I beneficiari provenivano per ca. il 45% dal territorio della Città Metropolitana di Torino, il 30% era composto da donne e in massima parte da giovani e giovani adulti di età non superiore ai 45 anni (78% tra i 20 e i 39 anni), il 60% erano richiedenti protezione internazionale o umanitaria e nella quasi totalità in Italia da non più di 5 anni.

Promosso e coordinato da Regione Piemonte come soggetto capofila, PRIMA è stato progettato e attuato in partenariato con APL e IRES Piemonte. La rete dei soggetti coinvolti a vario titolo nel progetto ha visto la partecipazione di CEI-Piemonte con ruolo di facilitazione rapporti con le imprese e responsabile della rilevazione di bisogni e criticità, i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti e le associazioni di categoria datoriali. La governance prevedeva la somministrazione dei servizi nei quadranti del territorio piemontese con il coordinamento regionale di APL che ha giocato anche un ruolo determinante di raccordo con gli altri servizi del territorio.

L'obiettivo generale del progetto si può dettagliare in obiettivi più specifici: rafforzamento delle competenze ed incremento delle opportunità dei beneficiari nella ricerca di lavoro; creazione di condizioni adeguate per l'efficace attuazione della misura attraverso il potenziamento della capacità dei CPI di erogare servizi individualizzati per un target differenziato di utenza e il potenziamento delle integrazioni tra i soggetti del territorio; coinvolgimento delle imprese del territorio per promuovere l'incontro con la domanda di lavoro tra soggetti con scarso accesso a reti sociali territoriali.

PRIMA si è sviluppato in due fasi. La prima fase, che ha visto il coinvolgimento di tutti i 1384 beneficiari e si è svolta quasi interamente nella prima annualità di progetto, è stata l'orientamento di primo livello e, per un sottoinsieme di beneficiari, di secondo livello. Questa fase è stata realizzata da 15 case manager supportati da 10 mediatori culturali, reclutati con bando pubblico da APL e inquadrati con contratto a progetto, ripartiti per quadranti in proporzione alla popolazione da servire e ospitati nelle strutture dei CPI regionali (ogni case manager ha gestito ca. 55 beneficiari). Le principali attività previste per il primo livello sono state la regolarizzazione/aggiornamento della posizione nei sistemi informativi, una prima profilazione attraverso la ricognizione di competenze e esperienze professionali, una prima analisi obiettivi professionali, l'aggiornamento del curriculum e l'invio (eventuale) alla profilazione di secondo livello che ha riguardato circa la metà dei beneficiari. Come nel caso di Forwork, questa profilazione è stata condotta attraverso la somministrazione, supportata dagli operatori del CPI, dell'SPT (Skill Profile

⁶ Il Fondo FAMI non ammette, per complementarità con altri fondi europei, il finanziamento di attività di formazione e di politica attiva del lavoro (quali ad esempio il finanziamento di tirocini).

Tool). Alla fase di orientamento sono seguite, per i soggetti ritenuti candidabili, l'accompagnamento al riconoscimento titoli e competenze (in capo all'Associazione A Pieno Titolo, coordinatrice del progetto Extra- Titoli e Fatti Riconoscere) e la formazione specifica per rinforzo competenze (erogata da enti formativi coordinati da ENAIP).

Più in dettaglio, i servizi erogati e le attività implementate da PRIMA si riferiscono a quattro blocchi principali:

1. *presa in carico e informazione orientativa personalizzata* condotta, all'interno dei CPI, da un *case manager* con il supporto di un mediatore culturale e finalizzato a definire dei piani individualizzati di attività e promuovere una presa in carico 'globale', intesa come programmazione e realizzazione di azioni coordinate con altri servizi sul territorio. Porta di accesso alle attività del progetto, la presa in carico prevedeva
 - accertamento dello stato di disoccupazione e compilazione/aggiornamento della banca dati SILP
 - supporto alla redazione e/o aggiornamento del Curriculum vitae
 - accompagnamento e orientamento ai servizi di formazione, profilazione e riconoscimento titoli

Nei fatti, l'attività di accompagnamento si è spinta oltre i confini del supporto all'inserimento socio-lavorativo e i *case manager* e i mediatori hanno fornito ai beneficiari un 'sostegno integrato' che ha riguardato molti aspetti della loro vita, dai problemi abitativi, ai trasporti, alle difficoltà di accesso a servizi sanitari, scolastici e territoriali.

2. *percorsi di profilazione innovativi* in grado di valorizzare i percorsi biografici, le competenze e abilità anche non formali possedute dalle persone. A circa la metà dei beneficiari (654 persone) è stato somministrato lo SPT, uno strumento senz'altro utile, completo e ben strutturato che ha il grande vantaggio della disponibilità in diverse lingue ma sconta il limite di non poter realmente andare in profondità per quanto riguarda competenze trasversali e la ricostruzione dei percorsi biografici. Lo SPT è una buona traccia a supporto di un'attività di profilazione che però non sostituisce l'esperienza degli operatori.
3. *identificazione, validazione e certificazione delle competenze* e avvio di percorsi per il riconoscimento dei titoli di studio, un passaggio fondamentale del percorso di inserimento, ostacolato dalla mancanza di competenze adeguate e servizi dedicati. Nell'ambito del Progetto PRIMA sono stati promossi due servizi: riconoscimento titoli propriamente detto e i laboratori di mestiere. Il servizio di riconoscimento titoli è stato erogato dall'Associazione A Pieno Titolo (APT), capofila del progetto "Fatti Riconoscere"⁷, che fornisce informazione e accompagnamento ai cittadini stranieri che vogliono intraprendere i percorsi di riconoscimento. Tra i beneficiari del progetto PRIMA sono state intercettate 84 persone candidabili per il servizio di riconoscimento dei titoli, in 52 hanno sostenuto un primo colloquio e 18 hanno potuto continuare il percorso. Un livello di adesione particolarmente elevato grazie al servizio di profilazione e orientamento personalizzato svolto dai *case manager* con il supporto dei mediatori culturali. PRIMA ha anche sostenuto alcuni costi legati ai percorsi di riconoscimento (trasporti, agenzie, traduzioni, marche da bollo,

⁷ Si rimanda al paragrafo successivo per i dettagli del progetto Fatti Riconoscere e sui servizi offerti dall'Associazione A Pieno Titolo

legalizzazioni, attestati di comparabilità, ecc.) che spesso sono motivo di abbandono da parte dei rifugiati.

I Laboratori di Mestiere sono simulazioni di esperienze lavorative che consentono, oltre a un ulteriore momento di formazione e orientamento, di testare e conoscere le competenze, tecniche o trasversali, dei partecipanti. Essendo i formatori spesso strettamente legati alle imprese (se non imprenditori essi stessi) consentono anche di facilitare l'incontro domanda-offerta. Il progetto PRIMA ha promosso questi laboratori nell'ambito elettrico e logistico (con il rilascio del patentino per la conduzione di carelli elevatori) e nell'ambito alberghiero, con buoni ritorni occupazionali. I laboratori sono stati realizzati negli spazi messi a disposizione da enti formativi anziché direttamente in azienda, che sarebbe il contesto ottimale per questo tipo di strumento che non essendo però ancora riconosciuto in Italia pone problemi dal punto di vista della tutela assicurativa e del diritto del lavoro.

4. *coinvolgimento e sensibilizzazione del mondo delle imprese* rispetto all'inclusione dei rifugiati a partire dalla rilevazione dei bisogni e delle criticità incontrate dalle imprese nell'impiego delle persone straniere in generale e dei rifugiati in particolare⁸. Condotta tra il settembre 2019 e l'agosto 2020, questa indagine ha raccolto ca. 500 risposte da imprese di cui l'82% ha dichiarato di avere in organico stranieri (42% rifugiati). L'indagine ha consentito di evidenziare la rilevanza dei centri di accoglienza e dell'autocandidatura come strumento di contatto e la persistenza di alcune difficoltà legate prioritariamente alla carente conoscenza dell'italiano, alle scarse competenze trasversali e, in minima parte, a differenze culturali. Al netto di queste difficoltà, tutte le imprese che hanno avuto in organico rifugiati si sono dichiarate soddisfatte e ripeterebbero l'esperienza. A supporto dell'inserimento dei rifugiati è stata poi realizzata una Guida dedicata, in parte basata anche sui risultati del questionario e rivolta a datori di lavoro, ai responsabili delle risorse umane, ai consulenti del lavoro, ai centri per l'impiego, alle agenzie per il lavoro e agli operatori delle organizzazioni del Terzo Settore che si occupano di orientamento e inserimento lavorativo di richiedenti asilo e rifugiati.

A supporto dell'attuazione di queste attività sono state realizzate due azioni di sistema:

- *integrazione tra i servizi per l'accoglienza e gli altri servizi del territorio* per promuovere un approccio olistico ai bisogni dei beneficiari attraverso:
 - costruzione di rete sul territorio (e potenziamento dell'esistente in sinergia col progetto Petrarca) tra CPI e tutti gli attori che hanno competenze sull'immigrazione
 - formazione e occasioni di confronto per migliorare le competenze e conoscenze sulle politiche attive del lavoro e sulla normativa in materia di immigrazione degli operatori dei CPI, servizi al lavoro, dell'accoglienza, mediatori culturali, insegnanti presso i CPIA e degli operatori degli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali
 - promozione di una comunità di pratiche e di un confronto sui territori che ha coinvolto referenti dei Centri per l'Impiego e dei CPIA e altri soggetti impegnati nei progetti Petrarca e PRIMA per approfondimento delle criticità legate alla formazione linguistica
- *analisi dei percorsi PAL dei beneficiari, ovvero:*
 - elaborazione dati dei sistemi informativi regionali
 - indagine qualitativa sui percorsi individuali dei titolari di protezione

⁸ https://www.piemonteimmigrazione.it/images/Prima/A_Report_Indagine_Ceip_Redatto.pdf

- report di sintesi dei dati rilevati

Il progetto PRIMA ha scontato alcune difficoltà proprie della complessità del suo impianto e complicate dalla coincidenza con l'emergenza sanitaria che ha costretto a una ri-pianificazione e riorganizzazione delle attività. Questi aggiustamenti non hanno impedito al progetto di raggiungere importanti risultati in termini di supporto globale ai beneficiari, anche oltre il merito degli specifici interventi (a partire, ad esempio, dalla regolarizzazione delle posizioni dei disoccupati nei sistemi informativi). È importante sottolineare che il progetto ha avuto tempi di realizzazione diversi da quanto previsto per cui i diversi blocchi di attività (orientamento nella prima fase e formazione e riconoscimento nella seconda) inizialmente pensati avere uno sviluppo in parallelo si sono riconfigurati in modo tale che l'orientamento ha occupato la prima annualità del progetto e alla sua conclusione si sono avviate le altre attività, con un'effettiva cesura tra i due momenti anche dovuta al termine del contratto degli operatori coinvolti nella prima fase. Tra i punti di forza del progetto va richiamato innanzi tutto il ruolo di Coordinamento e supporto svolto da APL Servizio Svantaggio che oltre a dare supporto concreto a case manager e mediatori nello svolgimento del loro lavoro ha facilitato la costruzione di rete e il raccordo con altri soggetti del territorio erogatori di servizi complementari.

Per quanto riguarda la prima fase di orientamento, è stata poi fondamentale la flessibilità e la competenza degli operatori che ha consentito di creare un gruppo di case manager e mediatori in grado di adottare pratiche di lavoro in cui i contorni dei due profili andavano sfumandosi, con il risultato di 'aumentare' l'effettiva offerta del servizio ai beneficiari. I mediatori in particolare hanno confermato la loro rilevanza nel creare un ambiente collaborativo essenziale per il buon esito dei processi e pertanto più che essere considerati come elementi a supporto delle attività dovrebbero essere in prospettiva integrati anche nella loro progettazione. La competenza ed esperienza degli operatori su questo target specifico è stata poi cruciale per affrontare la condizione di criticità con uno sguardo globale, ovvero con la consapevolezza che il problema del lavoro è solo una componente "...è il più evocato ma non è il più grave. In qualche modo si arrangiano ma i problemi sono altri (13)" dal disagio psichico a quello abitativo.

Un altro punto di forza, riguardo gli esiti impreveduti, è stata la scelta di non fermare le attività, come era possibile fare, a causa dell'emergenza sanitaria. Il mantenimento del servizio e del contatto con l'utenza si è trasformato in un supporto informativo rispetto alle opportunità disponibili da parte della rete dei servizi territoriali, ben oltre i confini progettuali. In un momento di particolare difficoltà questo supporto ha avuto un effetto fondamentale non tanto in termini di risultati 'tecnici', ovvero della qualità dell'orientamento, ma senz'altro in termini di "...tenuta delle persone in un momento eccezionalmente critico (13)".

Infine, un contributo positivo è arrivato dall'attenzione rivolta al target imprese, sia in termini di raccolta dei bisogni ed esperienze (attraverso la survey dedicata) sia in termini di informazione e supporto al reclutamento dei migranti (non solo rifugiati). Accogliere la prospettiva delle imprese ha infatti consentito di perseguire un doppio risultato: contribuire a meglio definire le determinanti dell'occupabilità e delle dinamiche di incontro domanda-offerta.

Riguardo le criticità riscontrate, senz'altro la già richiamata sfasatura tra l'attuazione dei diversi blocchi di attività, caratterizzato da un 'passaggio di consegne' frettoloso tra operatori e gli altri soggetti coinvolti (APT e ENAIP) ed effettuato in un momento di flessione delle attività che ha provocato un certo grado di demotivazione e dispersione nell'utenza, che in alcuni casi ha aspettato fino a 6 mesi per la continuazione del percorso.

Il fattore tempo si è infatti confermato determinante per le decisioni e i percorsi di vita di questo target di utenza che si trova nella pressante esigenza di trovare una qualche fonte di reddito, opzione spesso se non sempre vincente nel trade-off con percorsi strategici più impegnativi quali la formazione e il riconoscimento titoli che però contribuiscono a rafforzare l'autonomia, la vera chiave dell'emancipazione dalla condizione di svantaggio. I pur necessari servizi e progetti speciali possono infatti risultare, in assenza di costruzione di autonomia, nel perpetuamento della condizione di 'protetto', diverso e migrante.

Il periodo pandemico ha confermato che il lavoro è uno dei problemi di questo target ma in alcuni casi non il più grave e urgente. Il tentativo di ricollocazione va quindi inserito in un contesto di intervento più ampio, in rete con servizi collaterali e complementari che risolvano i problemi più incombenti perché "...una persona disperata non la ricollochi". Dare priorità alla collocazione sembra costringere il target a impieghi precari e insoddisfacenti che creano molta frustrazione e scontentezza e demotivano rispetto all'impegno nella costruzione di futuro.

Il progetto PRIMA conferma quanto sia fondamentale la "presa in carico" delle persone intesa come risposta alla necessità di una forte attività di accompagnamento individualizzato ma allo stesso tempo sottolinea il problema della sostenibilità di questo approccio in un contesto di servizi che, per quanto in potenziamento, possono ancora soffrire di carenza di organico più che di formazione specifica perché "le competenze ci sono, manca il tempo".

EXTRA-TITOLI e FATTI RICONOSCERE: fornire supporto al riconoscimento di titoli, competenze e qualifiche

Il riconoscimento di titoli, competenze e qualifiche acquisite e maturate all'estero è un elemento cruciale per l'inserimento dei migranti (richiedenti asilo o economici) nel sistema educativo e nel mercato del lavoro italiano. Ad ostacolare il buon esito di questo processo giocano fattori individuali e di contesto. Da una parte l'accesso al percorso di riconoscimento è reso difficile dalle condizioni di svantaggio in cui versano i rifugiati, in particolare i gap linguistici e la scarsa conoscenza delle opportunità offerte dal quadro regolamentare italiano, nonché dalle priorità che le loro biografie impongono (meccanismo delle rimesse); dall'altra tanto l'accesso quanto il buon esito dei percorsi sono spesso compromessi dalla poca competenza e attenzione al tema tra gli operatori coinvolti a vario titolo nell'accoglienza e gestione dei migranti e alla frammentarietà delle risorse informative, disperse tra i vari enti preposti alla gestione delle varie fasi del percorso (Università, CPI, CPIA, strutture di accoglienza). Il risultato della convergenza di questi fattori è la scarsa attenzione da parte degli operatori e degli stessi cittadini stranieri al riconoscimento di titoli e qualifiche che raramente viene considerato praticabile.

A fronte di queste sfide e criticità, in Piemonte si è sviluppato a partire dal 2008 un percorso progettuale che ha visto il consolidarsi di pratiche, procedure, culture e relazioni tra i soggetti pubblici, privati e del terzo settore coinvolti nel riconoscimento di titoli e competenze di persone migranti. Questo percorso si è costruito intorno a due progetti specifici: Extra Titoli e Fatti Riconoscere. Diversi per obiettivi, attività, destinatari e ciclo di vita, questi due progetti sono legati da forte complementarità, condividono la stessa ambizione di incrementare l'adesione ai percorsi di riconoscimento e fornire un supporto per il loro buon esito e vedono il coinvolgimento, in vari ruoli, di un complesso di attori in parte sovrapponibile. Alla luce di queste considerazioni più che di due progetti riteniamo si possa parlare di un percorso progettuale che se non unitario e coerente (e pianificato in ogni sua parte) senz'altro consente di evidenziare quali servizi e

attività andrebbero messi a sistema per rafforzare il processo di riconoscimento titoli in Piemonte. Lungo questo più che decennale percorso, infatti, l'offerta di servizi e attività è andata arricchendosi integrando l'originaria risposta alle esigenze individuali del migrante (cui si rivolge il progetto Extra-Titoli lanciato nel 2008) con azioni di sistema orientate a potenziare la capacità e la competenza degli operatori (con il progetto Fatti Riconoscere lanciato nel 2017).

Il progetto Extra-Titoli è stato avviato a Torino grazie al sostegno della Città di Torino e del Comitato Urban Barriera di Milano con contributi del Fondo Sociale Europeo e della Compagnia di San Paolo. Extra-Titoli offre a cittadini stranieri (provenienti da paesi europei e non europei) e residenti in Piemonte, orientamento e informazioni sui percorsi di valorizzazione in Italia dei titoli di studio, delle qualifiche professionali e delle competenze formali e non formali maturate all'estero. Il progetto si pone l'obiettivo di favorire una integrazione del cittadino straniero nel sistema educativo, nel mondo del lavoro e più in generale nel contesto territoriale, anche attraverso il rafforzamento della progettualità personale, che sia rispettosa della propria identità e del proprio bagaglio di competenze. Più in dettaglio gli obiettivi di Extra-Titoli sono:

- valorizzare i percorsi di studio e lavoro maturati in paesi esteri
- favorire il riconoscimento di titoli, competenze e professionalità sviluppate in altri paesi per l'accesso a nuovi percorsi formativi e per renderli spendibili nel sistema economico locale
- stimolare l'adeguamento delle competenze linguistiche generali e tecnico specifiche (italiano L2)
- fornire informazione sulle opportunità del sistema educativo e di istruzione e formazione in Italia e sui servizi del territorio coinvolti nel percorso di riconoscimento.

Le attività che caratterizzano l'intervento riguardano prioritariamente il consolidamento della rete dei servizi e degli enti preposti alle varie fasi del percorso, l'aggiornamento continuo delle informazioni e del quadro regolamentare, l'orientamento degli utenti ai diversi percorsi formativi e i contatti diretti con gli enti erogatori, il monitoraggio dei percorsi tramite contatti con il beneficiario e gli enti, la costruzione di rete tra i beneficiari e la promozione diretta di azioni di adeguamento e/o riconoscimento informale delle competenze professionali acquisite nei paesi di provenienza.

L'accesso al servizio avviene attraverso un'attività di sportello che rappresenta il primo contatto per l'orientamento e l'informazione rispetto al percorso di riconoscimento e che vuole stimolare l'attivazione del richiedente per il reperimento in autonomia della documentazione necessaria e per l'interazione con i diversi enti. Al primo contatto può far seguito, in caso di situazioni di particolare difficoltà o precarietà, l'avvio di un accompagnamento vero e proprio condotto in rete con altri servizi ed enti coinvolti.

Oltre a queste attività rivolte al supporto ai migranti, si è lavorato sulla costruzione di una base informativa che consentisse di profilare i beneficiari e i loro percorsi ed è stata promossa un'attività di raccordo con le autorità competenti, gli enti del sistema educativo e il terzo settore attraverso l'organizzazione di momenti di confronto sul tema della valorizzazione di titoli, professioni e competenze.

Fino al 2014 il progetto, gestito dalla Divisione Lavoro, Formazione e Sviluppo Economico della Città di Torino, è stato affidato tramite gara d'appalto al Consorzio Sinapsi ed erogato dagli operatori della consorziata Cooperativa Parella. In considerazione degli importanti risultati raggiunti e dell'originalità e unicità del servizio, la Città di Torino grazie a un protocollo di intesa con

Compagnia di San Paolo ed Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo ha deciso di dare continuità al progetto la cui attuazione a partire dal mese di dicembre 2014 è in capo all'Associazione 'A Pieno Titolo' (APT).

Gli sportelli di Extra-Titoli sono attivi dal 2008 a Torino e grazie al sostegno delle Fondazioni bancarie (CRT, CRC e CRB) dal 2016 sono stati aperti punti di contatto ad Asti, Biella, Novara e Savigliano (CN) e dal 2017 a Vercelli e Cuneo mentre nel resto del territorio regionale è possibile accedere a colloqui online.

Da una prospettiva in qualche modo complementare ad Extra-Titoli, è nato il progetto Fatti Riconoscere, rivolto al rafforzamento del sistema degli attori pubblici e privati coinvolti nei percorsi di riconoscimento. Il progetto è stato avviato nel 2017 da APT e IRES Piemonte sulla scorta dei precedenti progetti Extra-Titoli e Mediato e nel quadro delle politiche per cittadini stranieri di Comune di Torino e Regione Piemonte, con il sostegno di Compagnia di San Paolo e in collaborazione con il Dipartimento di Culture, Politica e Società (CPS) dell'Università di Torino. Nel 2017 attraverso alcuni tavoli di lavoro è stato possibile evidenziare vincoli e opportunità per l'accesso ai percorsi educativi e occupazionali e per il riconoscimento titoli per i cittadini stranieri, in particolare su aspetti normativi, prassi e pratiche procedurali che ha portato nel biennio 2018 - 2019 ad ampliare il partenariato con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e ASGI⁹ a seguito della rilevazione delle necessità di reperire maggiori informazioni sul target di riferimento (attraverso indagine dedicata), di sistematizzare le norme e le procedure applicate sul territorio e di attivare azioni di formazione mirata rivolta a operatori di servizi pubblici e del privato sociale. Una prima edizione del progetto si è conclusa a febbraio 2021 ma il suo successo ha spinto i promotori a finanziare una seconda edizione che si concluderà a novembre 2023.

L'obiettivo generale di Fatti Riconoscere è quindi quello di rafforzare le competenze e l'efficacia del lavoro di organizzazioni pubbliche e private operanti con cittadini stranieri per favorire il riconoscimento di titoli e qualifiche, mentre obiettivi più circoscritti sono:

- evidenziare le caratteristiche della domanda e dell'offerta di istruzione e formazione, di orientamento educativo e al lavoro sul territorio regionale
- promuovere la formulazione di strategie e prassi e il potenziamento delle competenze delle risorse umane coinvolte nelle organizzazioni stesse
- rafforzare la cooperazione tra settori ed enti per rispondere ai bisogni complessi dei cittadini stranieri
- sistematizzare normative e prassi in merito all'utilizzo di titoli esteri per l'accesso allo studio e al lavoro, in relazione alle specificità dei diversi percorsi, dei profili giuridici, dei Paesi di conseguimento dei titoli
- sviluppare strumenti informativi dedicati per migranti e operatori.

Per raggiungere questi obiettivi il progetto ha promosso alcune principali linee di attività. Innanzi tutto è stata condotta, con il supporto di IRES Piemonte e del Dipartimento CPS, un'analisi delle caratteristiche socio-demografiche dell'utenza e dei loro percorsi di avvicinamento al riconoscimento. È stata poi realizzata da ASGI l'analisi delle normative e delle procedure per il riconoscimento ed è stato istituito un servizio di consulenza legale per i richiedenti. Sono quindi state sistematizzate le risorse informative sul territorio e rese accessibili attraverso l'aggiornamento del

⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

portale dell'Osservatorio sull'immigrazione. Sono stati inoltre organizzati laboratori formativi per gli operatori con simulazione di casi operativi e utilizzo del portale Piemonte Immigrazione¹⁰. Infine sono stati organizzati tre tavoli di confronto tematici tra enti del terzo settore e istituzioni (asilo, istruzione terziaria e minori).

Data la natura delle attività, Fatti Riconoscere si rivolge a diverse categorie di destinatari. Vi sono i beneficiari diretti, ovvero gli operatori dei servizi pubblici e del privato sociale (orientatori e docenti della scuola, personale PAL, consulenti del lavoro, servizi per l'impiego, operatori del sistema di accoglienza) e i cittadini stranieri che hanno incontrato ostacoli specifici nei loro percorsi di riconoscimento e che beneficeranno della consulenza e azione legale. Oltre a questi, attraverso l'aggiornamento del sistema informativo, il progetto si orienta anche ad altri destinatari indiretti quali gli utenti del portale Piemonte Immigrazione e la più ampia platea di cittadini di paesi terzi.

Diversi per orientamento, target e attività, i due progetti si appoggiano su una rete di attori in parte sovrapponibile, senz'altro con riguardo ai ruoli chiave. Si distingue l'indispensabile sostegno e promozione fornito dalle fondazioni bancarie e, prima tra tutte, da Compagnia di San Paolo; si evidenzia il ruolo di coordinamento, legittimazione e rete con altri servizi svolto dalle amministrazioni locali e infine emerge la necessità di ricorrere alle competenze specifiche fornite da APT.

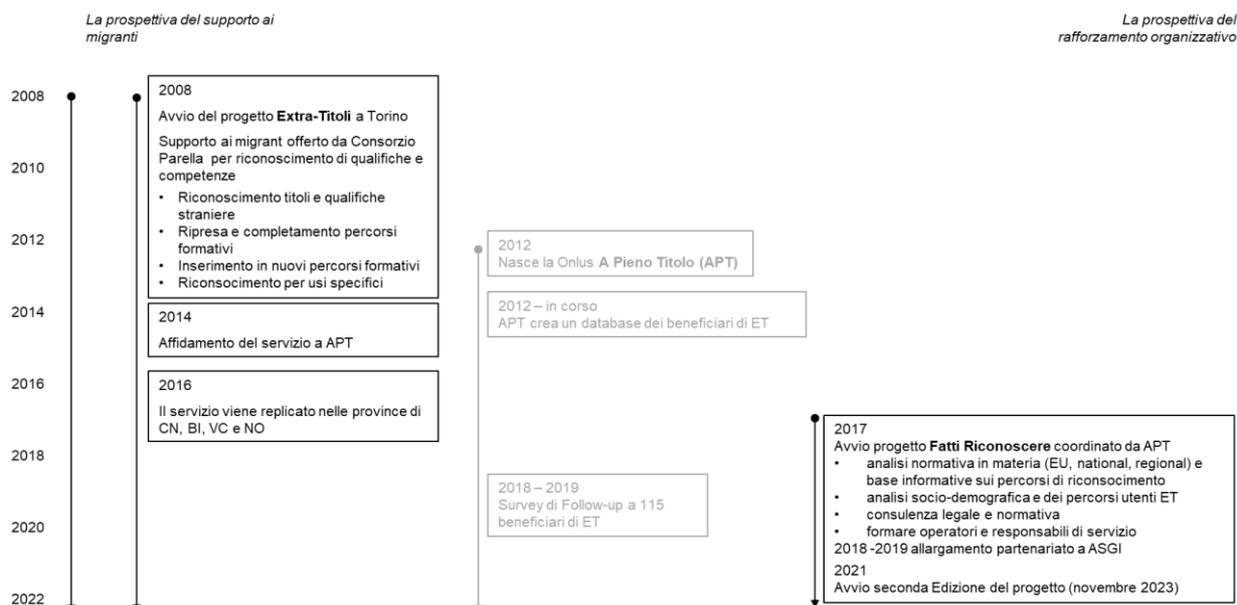
A questi attori principali si aggiungono poi, a seconda del contesto di intervento e delle esigenze specifiche, numerosi altri soggetti pubblici, del privato (sociale e non) e del terzo settore quali la Casa Carità Arti e Mestieri, ENAIP, Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti – Cpia, partners scientifici quali Ires Piemonte e UniTO-CPS e UniTo-Giurisprudenza, competenze professionali quali l'ASGI, altri attori istituzionali quali Regione Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale del MIUR, Agenzia Piemonte Lavoro, Prefettura di Torino, Edisu Piemonte, UNHCR, nonché altre progettualità sostenute dalla Compagnia di San Paolo e dalla Fondazione per la Scuola.

Merita soffermarsi brevemente sull'attore principale ovvero APT, una organizzazione non profit fondata nell'autunno 2012 con l'intenzione di creare, sulla base dell'esperienza maturata dai soci fondatori sul tema del riconoscimento/valorizzazione di titoli di studio e competenze professionali, una struttura in grado di operare a favore dei migranti all'incontro tra politiche attive per il lavoro e della formazione professionale, accompagnamento sociale ed educativo per adulti, fundraising e della comunicazione.

Per il loro sviluppo temporale, per la loro focalizzazione e per la sovrapposizione della rete di attori coinvolti, ci sembra che Extra-Titoli e Fatti Riconoscere possano a ragione essere considerati come due componenti di un percorso progettuale integrato sintetizzato In Figura 3.

¹⁰ <https://www.piemonteimmigrazione.it/>

Figura 1.3 –Extra-Titoli e Fatti Riconoscere: un percorso progettuale integrato a supporto del riconoscimento dei titoli per cittadini stranieri



Scendendo dal livello progettuale a quello operativo dei servizi erogati, in Extra-Titoli si individuano i seguenti blocchi di attività

- *sportello*, che si può ulteriormente dettagliare nei seguenti servizi
 - decodifica della domanda, esplorazione dei vincoli, analisi dei curricula, delle competenze professionali e della documentazione in possesso dell'utente
 - orientamento alle procedure e alla documentazione richiesta, informazioni sui costi e tempi previsti ed indicazioni circa gli esiti possibili dei percorsi di riconoscimento e le eventuali misure compensative,
 - orientamento ai percorsi di formazione, istruzione e accademici, anche utili a rafforzare o completare i percorsi di riconoscimento formale del titolo
 - orientamento alla rete dei Servizi del Territorio, con particolare attenzione all'orientamento formativo, ai servizi per il lavoro e a quelli che si occupano di insegnamento dell'Italiano L2
- *accompagnamento*, che può essere attivato laddove si rilevino criticità particolari per il buon esito del percorso e può prevedere una più stretta collaborazione con enti, agenzie e servizi del territorio e l'eventuale invio a servizi specifici in grado di sostenere i beneficiari in una presa in carico più complessa e maggiormente efficace
- *laboratori di orientamento*, con un focus sul tema dell'internazionalizzazione di impresa (in collaborazione con CEIPiemonte) e sulle possibilità di autoimprenditorialità
- *monitoraggio*, attraverso raccolta dati continua sulle caratteristiche dell'utenza e sui percorsi intrapresi a fini di osservazione e studio del fenomeno

- *consolidamento della rete* attraverso contatti diretti con gli Enti coinvolti nei percorsi di riconoscimento (Rappresentanze diplomatiche, Ministeri, Atenei, Ufficio Scolastico, Istituti scolastici, Enti di Formazione Professionale, etc.) e partecipazione/organizzazione di momenti di confronto dedicati

Merita ricordare che anche quest'ultima attività, seppure orientata al sistema degli attori e non ai beneficiari diretti era finalizzata prioritariamente alla soluzione di problemi specifici degli utenti e non all'innovazione delle pratiche organizzative e inter-organizzative che presiedono ai percorsi di riconoscimento

Questo profilo di azione di sistema è invece il carattere distintivo dei blocchi di attività promossi da Fatti Riconoscere che si possono raggruppare in cinque categorie principali:

- *attività di ricerca* che 'implementa' la funzione di monitoraggio di Extra-Titoli e si è basata sui dati raccolti nel periodo 2012 – 2020 da APT e sui risultati di una survey su un campione di 115 beneficiari
- *analisi normativa e delle procedure*, che prevede oltre alla raccolta e analisi documentale, allargata al tema generale della tutela dei diritti e di contrasto alla discriminazione, la predisposizione di un servizio di consulenza e azione legale a supporto degli utenti
- *predisposizione di strumenti informativi*, sulla base di un'ampia sistematizzazione delle risorse disponibili territorio regionale e che si è tradotta nell'aggiornamento del portale dell'Osservatorio sull'immigrazione e il diritto d'asilo
- *formazione agli operatori*, strutturata in momenti di lezione frontale e momenti di lavori di gruppo con simulazione di casi operativi con attenzione all'utilizzo degli strumenti informativi disponibili sul portale Piemonte Immigrazione (banche dati, atlante delle risorse).
- *tavoli di confronto e scambio* tematici tra enti del terzo settore e istituzioni organizzati tematicamente (con un focus su asilo, Istruzione terziaria e minori) finalizzati a rilevare vincoli e buone prassi, anche da un punto di vista operativo sui diversi territori.

Il riconoscimento di titoli di studio e qualifiche professionali acquisiti nei paesi di provenienza richiedono pratiche e procedure complesse, coinvolgono diversi enti (a seconda della tipologia di titolo e della finalità) e si differenziano a seconda dello status di cittadinanza. Molte sono le variabili che incidono sulla durata e sulle possibilità del buon esito dei percorsi, che vanno ad aggiungersi alle condizioni individuali: le competenze linguistiche, la necessità di aggiornamento e l'eventuale richiesta di misure compensative. Tutti fattori che nel loro insieme si traducono in numerosi passaggi ed alti costi per il richiedente, i principali ostacoli al buon esito delle procedure di riconoscimento. Approfondimenti dedicati all'attuazione del progetto Extra-Titoli (Ricucci, Marroccoli, 2021) hanno infatti evidenziato che la prima causa di abbandono dei percorsi di riconoscimento dei titoli è dovuta a problemi di tipo economico, alle spese che possono essere particolarmente gravose quando si sperimentano condizioni lavorative precarie, e ai tempi di adempimento delle pratiche. Ma l'importanza del riconoscimento va oltre la strumentalità e si riconduce alla necessità di 'italianizzazione' del proprio capitale formativo ovvero della valorizzazione da parte della comunità ospitante delle proprie competenze ed esperienze, un passaggio fondamentale nella ricostruzione di un'identità.

Tanto il buon esito amministrativo, quanto l'efficacia sociale del riconoscimento richiedono lo sviluppo di servizi capaci di proporre percorsi individuali basati sui bisogni e sulle aspirazioni dei

richiedenti e in grado di offrire un orientamento complessivo nel confuso panorama delle procedure per il riconoscimento. In questo, l'esperienza di APT (e dei progetti di cui si è fatto attua-tore) insegna che il coinvolgimento di servizi attivi su differenti ambiti è cruciale ma si basa spesso sull'attivazione di reti costruite nel tempo con una pluralità di attori del territorio. Una storia individuale non facilmente riproducibile che dovrebbe essere compito del programma-tore tentare di istituzionalizzare.

PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE

I richiedenti asilo sono soggetti che scontano una condizione di criticità tipicamente multidimensionale in cui si sovrappongono profili di disagio economico, abitativo, culturale (e a volte sanitario) ulteriormente aggravati dalla loro collocazione all'interno di un sistema di accoglienza che, pur se offre un immediato sostegno, impone vincoli e condiziona le loro opportunità. I rifu-giati sperimentano un percorso migratorio e di inserimento assai diverso dagli stranieri che giun-gono attraverso altri canali. I vincoli alla loro mobilità interna, i lunghi tempi di attesa e l'incer-tezza sull'esito della domanda di asilo e i traumi che possono aver subito durante il difficile per-corso migratorio, sono ulteriori fattori che rendono più difficili i percorsi verso l'autonomia (Ires 2018).

In ragione del loro percorso e della condizione di residenza i rifugiati hanno specifici bisogni che richiedono adeguati interventi: la poca conoscenza della lingua (non solo del paese di acco-glienza ma anche di lingue terze), la scarsa competenza digitale, che li esclude dalla fruizione di opportunità (piattaforme ricerca lavoro) e servizi della PA; l'urgenza di reddito per la pressione del meccanismo delle rimesse, che rende prioritaria la ricerca di lavori anche precari a fronte del coinvolgimento in percorsi di rafforzamento e inserimento (formazione e stage); la scarsa mobilità e la residenza in aree spesso marginali del territorio; la difficoltà di integrazione tra mo-delli culturali (abitudini, forme di interazione...). Hanno cioè delle esigenze proprie del loro status e allo stesso tempo evidenziano, a un grado di intensità più elevata, bisogni tipici del disagio economico e sociale.

A fronte di queste esigenze complesse è necessario promuovere interventi altrettanto complessi e attuati da soggetti portatori di diverse competenze, afferenti a diversi domini di competenza amministrativa e inseriti in diverse reti territoriali.

I progetti che abbiamo brevemente descritto consentono di evidenziare alcune criticità che dovrebbero essere considerate nella predisposizione di servizi specialistici per l'inserimento dei rifugiati e allo stesso tempo di identificare possibili proposte di soluzione.

L'esperienza di FORWORK consente di evidenziare l'importanza di intervenire tanto sulla dimen-sione organizzativa per la definizione dei servizi quanto sull'individuazione di competenze spe-cifiche per la loro efficace erogazione. Riguardo il profilo organizzativo, la presenza di un forte coordinamento nazionale (ANPAL) e regionale ha facilitato e legittimato l'interazione tra gli at-tori e il coinvolgimento dei CPI è stato determinante per garantire la capillarità dell'intervento sui territori. Riguardo le competenze è emersa la centralità della mediazione culturale, cruciale non solo dalla prospettiva dei beneficiari ma anche da quella delle aziende e del mentoring lungo l'intero percorso progettuale. Il progetto suggerisce infine l'importanza di disinnescare il meccanismo perverso delle rimesse attraverso l'anticipo della fase formativa e possibilmente una forma di retribuzione per disincentivare la ricerca immediata di lavoro. Richiamando la pro-filazione proposta in introduzione, FORWORK è un'esperienza di specializzazione dei servizi che,

supportata da una governance di rete, si caratterizza soprattutto per il potenziamento e la parziale innovazione di servizi esistenti.

L'esperienza di PRIMA, analogo ma complementare a Forwork per la popolazione destinataria, oltre ad erogare servizi specialistici che mirano alla presa in carico globale delle persone rappresenta anche un tentativo di intervento di sistema orientato ad intervenire sulle condizioni e le competenze che permettano di costruire un contesto di integrazione tra servizi in modo da rendere il necessario trattamento individualizzato scalabile e sostenibile. PRIMA è un'esperienza di specializzazione che si associa in particolare all'integrazione tra servizi e al potenziamento e la parziale innovazione di servizi esistenti.

Fatti Riconoscere-EXTRA Titoli, infine, è un'esperienza che rimarca il bisogno di sviluppare servizi e competenze capaci di proporre percorsi individuali basati sui bisogni e sulle aspirazioni dei richiedenti e in grado di offrire un orientamento complessivo nel confuso panorama delle procedure per il riconoscimento in un quadro di coinvolgimento di servizi attivi sui diversi ambiti afferenti al percorso di riconoscimento che si basa spesso sull'attivazione di reti costruite nel tempo con una pluralità di attori del territorio. In questo senso Fatti Riconoscere-EXTRA Titoli è un'esperienza di doppia specializzazione che richiama in particolare il profilo associato all'erogazione di un nuovo servizio orientato ai bisogni specifici del target considerato *attraverso l'integrazione* tra i servizi per intercettare la multidimensionalità

CAPITOLO 2

I SERVIZI DI INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO PER I SOGGETTI IN CONDIZIONI DI SVANTAGGIO ECONOMICO

In analogia col precedente, questo capitolo descrive alcune iniziative (misure, progetti e pratiche innovative per l'erogazione dei servizi) rivolte a mitigare i meccanismi di esclusione dal mercato del lavoro connessi ad una condizione di svantaggio, in questo caso primariamente economico. Prima di entrare nel merito delle singole iniziative, cui si dedicano i paragrafi 2.2 e 2.3, merita però soffermarsi nel 2.1 sulla definizione stessa di svantaggio economico. Come nel caso dei rifugiati, la chiarezza nella definizione della condizione di svantaggio è cruciale per la comprensione delle criticità ad essa connesse e quindi tanto per l'individuazione di opportuni strumenti per il dimensionamento del target, quanto per la predisposizione di efficaci misure per innescare nel target i cambiamenti in grado di affrontare le criticità. Diversamente dai rifugiati, i cui problemi erano sfumati e complessi ma i cui confini erano se non altro derivabili dal quadro normativo che ne definiva la stessa condizione, nel caso dello svantaggio economico siamo però di fronte a una condizione che viene definita in maniera differente a seconda della prospettiva o del focus di attenzione, tanto in sede di analisi che di dispositivi normativi preposti al suo governo.

LA POPOLAZIONE TARGET

Definire e misurare la gravità della condizione di svantaggio economico di individui e famiglie è una sfida cui si cerca di dare risposta, a livello nazionale ed europeo, con diversi indicatori e metodi. Gli indicatori più utilizzati sono gli indici di incidenza e di intensità della povertà assoluta e della povertà relativa.

Secondo le definizioni comunemente adottate dai principali istituti di statistica (EUROSTAT, ISTAT), si considerano in condizione di povertà assoluta le famiglie e le persone che non possono permettersi la spesa per l'approvvigionamento di un insieme di beni e servizi che vengono considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale (casa, salute, vestiario...) e si considerano invece in condizione di povertà relativa le famiglie e le persone che mancano delle risorse economiche necessarie per mantenere lo standard di vita corrente (medio) del contesto sociale di appartenenza¹¹.

Per rappresentare la diffusione e la gravità di questi indicatori di povertà si utilizzano rispettivamente l'incidenza, ovvero il rapporto tra il numero di famiglie o individui in condizione di povertà

¹¹ Più precisamente, sono in condizione di *povertà relativa* le famiglie di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite (soglia corretta per definire le condizioni di povertà relativa per tutte le altre famiglie di diversa ampiezza).

e il numero di famiglie o individui residenti, e l'intensità, ovvero una misura di quanto, in termini percentuali, la spesa media mensile delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà.

Nel 2021, sono in condizione di povertà assoluta poco più di 1,9 milioni di famiglie (7,5% del totale da 7,7% nel 2020) e circa 5,6 milioni di individui (9,4% come l'anno precedente). Pertanto, la povertà assoluta conferma sostanzialmente i massimi storici toccati nel 2020, anno d'inizio della pandemia dovuta al Covid-19. Per la povertà relativa l'incidenza sale all'11,1% (da 10,1% del 2020) e le famiglie sotto la soglia sono circa 2,9 milioni (2,6 milioni nel 2020).¹²

Come evidenzia la figura 2.1, in Italia l'incidenza della povertà assoluta è aumentata dal 2005 al 2021 di ca. 4 punti percentuali, con un buon grado di omogeneità sul territorio nazionale che conferma il Sud come area più critica con il 10% di famiglie in povertà assoluta (e un incremento più marcato), e vede il Centro-Nord assestarsi intorno al 6%, con la situazione al Nord relativamente peggiore. Diversamente la povertà relativa, per l'ovvia dipendenza dal contesto, rimane più stabile anche se rende ancora più apprezzabile la differenza tra aree del paese

Figura 2.1 – L'incidenza della povertà assoluta (sopra) e relativa (sotto) tra le famiglie italiane, 2015-2021



Fonte: ISTAT

¹² https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf

Gli indicatori di povertà relativa al 2021, tabella 2.1, mostrano un Piemonte in una situazione migliore della media nazionale, in linea con alcune regioni del Centro-Nord ma decisamente peggiore della vicina Lombardia, sia per quanto riguarda le famiglie che gli individui. Indicatori di benessere percepito dalle famiglie confermano questa situazione per quanto riguarda la difficoltà di arrivare a fine mese e la possibilità di accumulare risparmio mentre per la capacità di sostenere spese impreviste la situazione piemontese è ancor più critica nel confronto con altre regioni e con l'Italia.

Tabella 2.1 – Indicatori di svantaggio economico : confronto tra Piemonte e alcune regioni italiane¹³

| Regione | Incidenza povertà relativa (Istat 2021) | | famiglie (Istat 2020) | | | persone (Eurostat 2020) | | |
|-------------|---|----------|--|--------------------------------|--|---|---|----------------------------------|
| | individui | famiglie | con difficoltà (percepita) ad arrivare a fine mese | che non riescono a risparmiare | che non riescono a far fronte a spese impreviste | in condizioni di deprivazione materiale | in famiglie a bassa intensità di lavoro | in famiglie a rischio di povertà |
| Piemonte | 10,2 | 7,5 | 18,3 | 38,3 | 34,5 | 5,9 | 11,7 | 25,3 |
| Lombardia | 8,2 | 5,9 | 16 | 32,7 | 26,1 | 4,4 | 7,2 | 17,3 |
| Veneto | 10,4 | 7,9 | 13,8 | 33,1 | 25,9 | 3,9 | 5,3 | 16,1 |
| Em.-Romagna | 8,7 | 6 | 13,1 | 42 | 21,3 | 2,0 | 5,8 | 14,1 |
| Toscana | 10,1 | 6,7 | 18,7 | 39,7 | 25,5 | 1,3 | 3,9 | 11,0 |
| Italia | 14,8 | 11,1 | 23,2 | 41,3 | 33,5 | 2,2 | 8,4 | 17,2 |

Fonte: ISTAT, Eurostat

Alla domanda quanti sono i poveri in Piemonte (o in qualsiasi altro territorio), insomma, non è agevole dare risposta soprattutto se ci si chiede 'come sono poveri'. Al 2021 ad esempio in Piemonte 436.000 persone e 150.000 famiglie risultano in condizioni di povertà relativa e un numero ben più elevato denuncia problemi gravi nella gestione dell'economia domestica e oltre 1 milione di persone vive in famiglie a rischio di povertà, una percentuale ben più alta di altre regioni e dell'Italia nel suo insieme.

Rispetto però a quanto questi dati dicono sulla reale condizione di disagio e quanto possano essere considerati nella definizione degli interventi orientati alla sua mitigazione, merita richiamare due aspetti problematici:

se la domanda di servizi nasce dal bisogno inteso come condizione di povertà relativa, la copertura non potrà che essere imprecisa perché il bacino potenziale (misurato in base ad indicatori di consumo) e il bacino effettivo degli interventi (misurato in base a dati amministrativi) saranno sempre differenti. I servizi però, intesi come trattamenti universali, devono basarsi sul dato amministrativo perché la condizione di povertà (oltre a non considerare la rilevanza

¹³ Indicatori definiti in base al framework "Statistics on Income and Living conditions" (Eu-Silc), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

dell'accesso a "beni pubblici" come il sistema sanitario o scolastico) dipende dal contesto di riferimento e sarebbe quindi potenziale causa di squilibri nei trattamenti se affidata agli indicatori di consumo

qualsiasi misura della povertà o delle condizioni di svantaggio non riesce a intercettare efficacemente il carattere di multidimensionalità e intersezionalità tipico di questo target in cui "La maggior parte delle volte dietro il bisogno economico c'è il mondo...ci possono essere situazioni rispetto alle quali il bisogno economico è l'ultimo dei problemi" (19)

L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI IN CONDIZIONE DI SVANTAGGIO ECONOMICO TRA POLITICHE SOCIALI E POLITICHE DEL LAVORO: TRE GENERAZIONI DI PROGRAMMI

In questo paragrafo si ricostruisce brevemente il quadro dei principali interventi con cui in Italia si è cercato di favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei disoccupati e inoccupati in condizioni di grave svantaggio economico: il Sostegno Inclusionione Attiva (presto sostituito dal Reddito di Inclusionione); il Reddito di Cittadinanza e il programma Garanzia Occupazione Lavoro.

I primi due interventi, che per la loro portata generale possono essere assimilate a programmi, si ispirano in varia misura ad un bilanciamento tra la mitigazione diretta delle condizioni di svantaggio attraverso misure di sostegno al reddito (misure ascrivibili al dominio delle politiche sociali) e l'introduzione di un meccanismo di condizionalità, ovvero l'obbligo di attivazione sociale e lavorativa dei destinatari cui viene subordinato il godimento del beneficio (misure ascrivibili al dominio delle PAL). Le due componenti di politica sociale e del lavoro trovano spazio differente all'interno dei programmi e la forza stessa della condizionalità che lega le due componenti varia da programma a programma. GOL, invece, è una misura ascrivibile integralmente al dominio delle PAL che non prevede un diretto intervento sulla mitigazione delle criticità reddituale delle famiglie ma che a questa categoria di soggetti riserva un'attenzione particolare, integrandosi in vario modo tanto in fase di pianificazione quanto di attuazione con gli interventi di politica sociale.

Il complesso di questi programmi costituisce il contesto di azione all'interno del quale si sono sviluppate gli interventi 'specialistici' rivolti ai soggetti in condizione di svantaggio economico che verranno descritti nel paragrafo 2.3.

SOSTEGNO INCLUSIONE ATTIVA E REDDITO DI INCLUSIONE

Il Sostegno per l'Inclusionione Attiva (SIA) è la prima misura attuata in Italia di contrasto alla povertà di portata nazionale e integrata con interventi di attivazione dei beneficiari. Introdotta con la legge 208/2015 (legge di Stabilità 2016) il SIA prevedeva l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate erogato attraverso l'attribuzione di una carta di pagamento elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità e subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa.

L'obiettivo dell'intervento era quello di aiutare le famiglie a superare la condizione di disagio economico e attivare un percorso di graduale riconquista dell'autonomia. Il beneficio poteva essere erogato per un massimo di 12 mesi e poteva però essere revocato in caso di mancata

sottoscrizione da parte dei beneficiari del progetto personalizzato o in caso di ripetuta violazione, così come nel caso in cui mutassero le condizioni di bisogno che ne avevano motivato la concessione.

L'attuazione dell'intervento era prioritariamente in capo ai Comuni (Servizi Sociali) e all'INPS. I Comuni procedevano, una volta ricevuta la domanda, con l'istruttoria per verificare la sussistenza delle condizioni di accesso al beneficio sulla base dell'ISEE presentato dai richiedenti (e su ulteriori verifiche circa il possesso di beni durevoli). L'INPS riceveva dai comuni la domanda e svolgeva tutti i controlli di propria competenza in merito in particolare alla regolarità della situazione previdenziale e all'eventuale godimento di altre misure di sostegno.

Oltre ai Comuni e all'INPS, il SIA prevedeva il coinvolgimento di altri soggetti dei territori per la definizione e attuazione del progetto personalizzato che veniva predisposto dai servizi sociali del Comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti no profit. Il progetto era rivolto a tutti i componenti del nucleo familiare e prevedeva specifici impegni sia per gli adulti che per i minori sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni. Le attività potevano riguardare il mantenimento dei contatti con i servizi, la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione, la frequenza scolastica e la tutela della salute.

I requisiti di accesso al SIA si riferivano a diverse dimensioni:

requisiti di residenza: almeno un familiare cittadino italiano o comunitario o titolare del diritto di soggiorno e residente in Italia da almeno 2 anni

requisiti familiari: presenza di almeno un componente minorenni o di un figlio disabile, ovvero di una donna in stato di gravidanza accertata

requisiti economici: ISEE inferiore o uguale a 3mila euro, assenza di beni durevoli di valore e assenza di altri trattamenti economici rilevanti (<600euro) e di altri strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati (NASPI, DIS-COLL, ASDI)

altri requisiti rilevati attraverso una valutazione multidimensionale del bisogno.

Il beneficio concesso era di 80€ a componente familiare e poteva quindi variare da un minimo di 80 euro per nuclei monofamiliari a 400 euro per nuclei con 5 o più componenti, con la previsione di ulteriori 80 euro per ogni ulteriore componente minorenni

Il SIA è stato sostituito dal 1° gennaio 2018 dal Reddito di inclusione (REI), previsto dalla Legge delega per il contrasto alla povertà (L. 33/2017) e introdotto con il D.Lgs 147/2017 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, attuativo della legge delega.

Il REI mantiene, modifica in parte e potenzia l'impianto del SIA e come il precedente si compone di due parti: un beneficio economico subordinato al rispetto di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa.

Il beneficio economico era erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta REI) il cui importo era stato aumentato rispetto al SIA e modificato nelle sue modalità di calcolo. L'ammontare del beneficio veniva infatti determinato come integrazione reddituale fino al raggiungimento di una data soglia, stabilita in 2.250 euro/anno per i nuclei monofamiliari e fino a 6.575 per i nuclei composti da 6 o più persone. L'ammontare spettante a ciascun nucleo veniva calcolato sottraendo dalla soglia di riferimento i trattamenti assistenziali fruiti dai componenti del nucleo e l'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR) e quindi l'erogazione

mensile poteva arrivare, nel caso di nuclei con reddito pari a 0, dai 187,5€ per famiglie con un solo membro, a un massimo di 547,6€ per famiglie con 6 o più membri.

Come per il SIA, il progetto personalizzato viene predisposto dai servizi sociali del Comune in rete con i servizi pubblici e privati del territorio e riguarda l'intero nucleo familiare con specifici impegni sulla base di una valutazione multidimensionale della condizione di svantaggio: situazione economica; situazione lavorativa e profilo di occupabilità; l'educazione, l'istruzione, la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, di prossimità e sociali. Se in fase di analisi preliminare si rileva che la situazione di svantaggio è esclusivamente determinata dalla mancanza di lavoro (ovvero non si è di fronte a una criticità tipicamente multidimensionale) il Progetto personalizzato è sostituito dal Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione, in capo ai Centri per l'impiego e previsto dai decreti attuativi del Jobs Act.

Oltre al potenziamento dello strumento in termini di beneficio economico e di governance, il REI estendeva la durata del godimento del beneficio a 18 mesi e ampliava la potenziale platea dei beneficiari. I requisiti e vincoli per l'accesso venivano infatti rilassati con riferimento a quasi tutte le componenti

requisiti di residenza: rimanevano immutati (almeno un componente del nucleo cittadino italiano o con permesso di soggiorno e residente da almeno 2 anni continuativi)

requisiti famigliari: decadono in quanto possono presentare domanda tutti coloro che possiedono gli altri requisiti, indipendentemente dalla composizione familiare.

requisiti economici: meno stringenti rispetto al SIA ovvero ISEE fino a 6mila euro; ISR fino a 3mila euro; patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, fino a 20mila euro; patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) fino a 10 mila euro

altri requisiti: nessun componente del nucleo deve risultare in possesso di beni durevoli (es. autovetture acquistate negli ultimi 24 mesi) o percepire ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;

In tabella 2.2 si riportano alcuni dati riferiti all'erogazione del REI su scala nazionale nel periodo in cui la misura è stata in vigore, dal gennaio 2018 all'agosto 2020 (mese di erogazione degli ultimi benefici)

Tabella 2.2 – Il REI in Italia: numero di famiglie beneficiarie e importo medio del sostegno erogato

| Periodo | Numero Famiglie | Importo medio erogato (€) |
|-----------------------------------|-----------------|---------------------------|
| 01/2018 | 81.594 | 299,90 |
| 06/2018 | 243.990 | 311,95 |
| 12/2018 | 356.997 | 280,47 |
| 03/2019 (ultime richieste REI) | 306.069 | 283,32 |
| 12/2019 | 44.259 | 288,12 |
| 08/2020 | 3.150 | 314,04 |

I numeri segnalano che il REI, nel momento della sua massima erogazione a dicembre 2018, ha riguardato ca l'1,4% delle famiglie italiane che potevano godere di un beneficio di ca.280€ in media.

Per il Piemonte non si dispone di un monitoraggio del REI lungo l'intero periodo. Facendo riferimento ai primi 5 mesi dell'erogazione¹⁴ a partire da dicembre 2017, la diffusione della misura sembra inferiore al dato nazionale. A maggio 2018, circa 22.500 famiglie piemontesi (1,1% del totale) risultano aver fatto richiesta di REI con un incremento del 300% rispetto al primo mese di erogazione (il 60% proviene da residenti nella Provincia metropolitana). Il 60% di queste richieste sono state accolte (8.702) rispetto alle quali a maggio 2018 si era riusciti ad attivare la carta di credito nel 50% dei casi (4445) e il progetto personalizzato nel 25% dei casi (2760). A maggio 2018 ca. lo 0,4% delle famiglie risulta quindi fruire del REI a fronte del ca 0,9% a livello nazionale. Il REI, seppure ancora contenuto nella copertura della criticità rappresentata dallo svantaggio economico, è stata un'esperienza importante perché è stata la prima misura strutturale di reddito minimo in Italia e "...ha introdotto diverse novità, tra cui il coinvolgimento attivo degli Ambiti sociali territoriali da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e la costituzione di nuove reti interistituzionali tra Ambiti, Inps, Centri per l'impiego, Regioni, Comuni e altri attori... un esempio di moderne politiche sociali, ponte tra le misure sociali tradizionali, basate sull'erogazione incondizionata di sussidi monetari, e le politiche attive del lavoro, rispondenti compiutamente, e in modo innovativo, all'obiettivo di costruire politiche contro la povertà combinando l'erogazione di contributi economici con la realizzazione di percorsi di inclusione dei beneficiari" pur con alcuni limiti in quanto "... si è in presenza di un intervento ancora limitato rispetto alla percentuale della popolazione povera raggiunta e all'adeguatezza delle risposte fornite, in termini di ammontare dei contributi economici e di disponibilità dei percorsi d'inclusione"¹⁵. Il REI ha quindi rappresentato un esercizio propedeutico all'introduzione di una misura più robusta e strutturale quale è stato il RdC che nei fatti l'ha sostituito. Dal 1° marzo 2019 infatti non è più stato possibile richiedere il REI e dal mese di aprile 2019 non è più riconosciuto né rinnovato e in ogni caso la sua fruizione era stata dichiarata incompatibile con la contemporanea fruizione del RdC da parte di alcun componente il nucleo familiare. Con il mese di Agosto 2020 è stata pagata l'ultima mensilità del REI per i nuclei che avevano fatto domanda a Marzo 2019 e che hanno mantenuto la prestazione per 18 mesi consecutivi, fino a scadenza. L'importo medio di questa ultima erogazione è stato di 314,04 €, superiore ai 258€ della appena introdotta Pensione di Cittadinanza ma di molto inferiore ai 565 € ricevuti in media dai percettori di RdC, il cui successo, in termini di numero di beneficiari, non può essere pienamente compreso senza tenere in conto l'entità dell'incremento del beneficio erogato.

REDDITO DI CITTADINANZA

La misura del Reddito di Cittadinanza (RdC) e Pensione di Cittadinanza (PdC)¹⁶ introdotta con il DL 4/2019 ha costruito sull'esperienza del REI un intervento complesso rivolto alle famiglie in condizioni di svantaggio economico che si distingue dai precedenti per due differenze sostanziali:

¹⁴ https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/monitoraggio_rei_31maggio_2018.pdf

¹⁵ D'Emilione M., Maiorano A., Marucci M., Rosiello A. (2021), L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del reddito di inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi, Roma, Inapp

¹⁶ Il beneficio assume la denominazione di PdC qualora tutti i componenti del nucleo familiare abbiano età pari o superiore a 67 anni, oppure se nel nucleo familiare sono presenti anche persone di età inferiore a 67 anni in condizione di disabilità grave o non autosufficienza

- il riequilibrio tra obiettivi di politica sociale e obiettivi di politica attiva del lavoro rispetto al quale si individuano, in base alle caratteristiche del nucleo familiare, due percorsi di accompagnamento definiti rispettivamente nel Patto di Inclusione Sociale e nel Patto per il Lavoro
- la revisione della governance, per cui non si individua più un servizio pubblico specifico come punto di accesso al sistema e primo referente per l'attuazione ma si parificano i ruoli dei Servizi Sociali dei Comuni (singoli o riuniti in Consorzi) e dei CPI cui vengono assegnati i beneficiari dopo la valutazione della domanda che le famiglie possono inoltrare presso gli uffici delle Poste Italiane, CAF o in modalità telematica sul sito dell'INPS o su quello dedicato alla misura.

Rispetto ai programmi precedenti, il RdC mantiene e potenzia il vincolo di condizionalità nel godimento del beneficio e allarga ulteriormente la platea dei beneficiari soprattutto in considerazione dell'innalzamento della soglia ISEE per la fruizione del beneficio.

In sintesi, i requisiti per l'accesso riprendono e modificano quelli dei programmi precedenti

- i Requisiti di cittadinanza si fanno in parte più stringenti ed è richiesto che almeno un componente del nucleo sia cittadino italiano (o UE) oppure che sia in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo o titolare di protezione internazionale e negli ultimi due casi, che sia residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.
- i Requisiti Economici vengono invece allargati ed è richiesto un valore ISEE inferiore a 9.360 euro, un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, inferiore ai 30.000 euro; un patrimonio mobiliare inferiore ai 6.000 euro per nuclei monofamiliari e incrementato in base alla composizione della famiglia come anche il reddito familiare inferiore ai 6.000 euro per i single
- Altri requisiti, che confermano l'obbligatorietà che nessun componente del nucleo sia in possesso di beni durevole e sia sottoposto a misura cautelare personale

Il RdC, inoltre, è compatibile con il godimento di altri strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria (NASPI, DIS-COLL) e con lo svolgimento di attività lavorativa, ovvero non è misura diretta unicamente ai nuclei familiari composti da soggetti in stato di disoccupazione o inoccupazione.

Un'ulteriore, rilevante, differenza rispetto al SAI-REI è la durata che viene confermata in massimo 18 mesi ma con la possibilità di rinnovo illimitato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo.

Per accedere alla misura, i beneficiari fanno domanda attraverso uno dei canali attivati e qualora rispettino i requisiti vengono indirizzati, in ragione delle caratteristiche del nucleo beneficiario, nel percorso di inclusione sociale o nel percorso di inclusione lavorativa. Vengono quindi convocati entro 30 giorni dalla richiesta:

- dai Centri per l'Impiego per la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) e per la stipula del Patto per il lavoro. Vengono assegnate a questo percorso le famiglie in cui almeno uno tra i componenti soggetti alle condizionalità è in possesso di almeno uno tra i seguenti requisiti: non essere in stato di disoccupazione da più di due anni; beneficiare di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in

corso di validità presso i Centri per l'Impiego; (in fase di avvio della misura) assenza di un progetto personalizzato per il REI

- dai Servizi Sociali dei Comuni competenti per il contrasto alla povertà, per stipulare il Patto per l'inclusione sociale. Vengono assegnate a questo percorso le famiglie che si trovano in tutti gli altri casi ovvero i cui componenti non hanno un'esperienza recente di lavoro o che già erano seguiti dai servizi sociali quando percepivano il Reddito di inclusione (REI).

I due percorsi hanno aree di sovrapposizione. Da una parte i maggiorenni con età pari o inferiore ai 29 anni sono comunque convocati dai Centri per l'impiego per la definizione del Patto per il lavoro, anche nel caso in cui il loro nucleo familiare abbia sottoscritto un Patto per l'inclusione sociale. Dall'altra, tutti i beneficiari RdC sono tenuti a svolgere Progetti Utili alla collettività (PUC), definiti e gestiti dai Servizi Sociali, nel comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16.

Riguardo il contenuto, i patti possono variare in base alle linee decise a livello regionale ed alla specifica situazione dei beneficiari ma nel rispetto di alcuni elementi base previsti dalla norma. Sottoscrivendo il *Patto per il Lavoro*, i beneficiari si impegnano a collaborare per bilancio delle competenze e a rispettare gli impegni previsti nel Patto stesso, tra i quali rientra quello di accettare almeno una di due offerte di lavoro congrue (originariamente tre e comunque una sola in caso di rinnovo). La congruità è valutata in base alla coerenza con le esperienze e le competenze maturate, alla retribuzione connessa con il posto di lavoro e alla distanza dalla residenza (la prima non deve distare più di 80 km e comunque raggiungibile in non più di 100 minuti con i mezzi pubblici; per la seconda non vi sono limiti di distanza). Fino al 31 dicembre 2021, chi ha stipulato il Patto per il lavoro con il Centro per l'Impiego o ha ottenuto le credenziali di accesso per la piattaforma tecnologica, ottiene l'assegno di ricollocazione da spendere presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati, potendo così ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro

Nel caso del *Patto per l'inclusione sociale*, questo risulta da una valutazione multidimensionale del nucleo familiare motivata dalla rilevazione di un bisogno complesso che coinvolge i servizi sociali dei Comuni oltre ai servizi per l'impiego e altri enti territoriali competenti per il contrasto alla povertà. La valutazione multidimensionale è composta da un'analisi preliminare e da un quadro di analisi approfondito che mettono in luce bisogni e punti di forza della famiglia al fine di condividere con la famiglia gli interventi e gli impegni necessari a garantire il percorso di fuoriuscita dalla povertà che verranno sottoscritti con il Patto per l'inclusione sociale.

È importante richiamare che non sono tenuti alla sottoscrizione dei Patti coloro che lavorano, studiano o hanno la responsabilità di figli minori di 3 anni o di persone non autonome.

Il beneficio economico viene erogato attraverso una carta di pagamento elettronica, la Carta Reddito di Cittadinanza e il suo importo risulta dalla somma di due componenti: integrazione del reddito familiare e contributo (eventuale) per l'affitto o per il mutuo, sulla base delle informazioni rilevabili dall'ISEE e dal modello di domanda. Riguardo l'integrazione del reddito, questa viene calcolata moltiplicando un parametro della scala di equivalenza¹⁷ ai fini del RdC/PdC per 6.000 euro, in caso di RdC e 7.560 euro in caso di PdC. Riguardo il contributo alla locazione, è pari al canone annuo di locazione fino a un massimo di 3.360 euro (280 euro mensili), nel caso

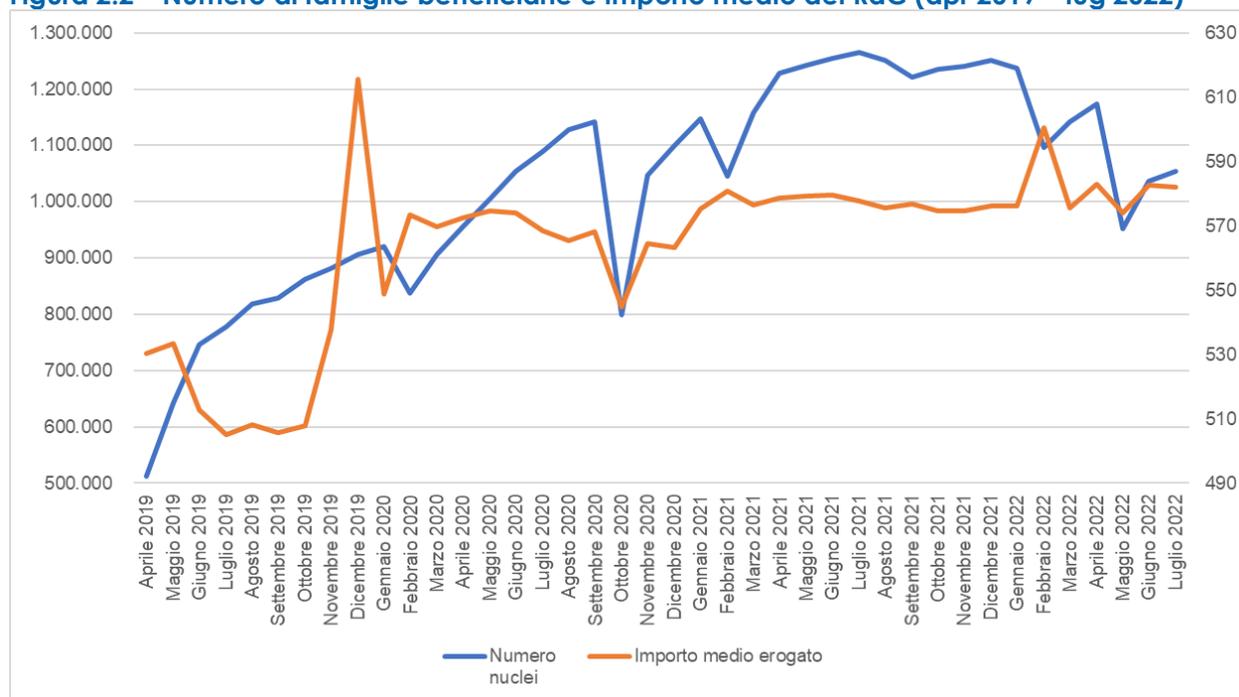
¹⁷ <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/come-si-calcola>

di RdC e 1.800 euro annui (150 euro mensili), nel caso di PdC. Senza indulgere in dettagli tecnici circa il calcolo delle scale di equivalenza il beneficio derivante dal RdC risulta consistentemente più elevato dei programmi precedenti e si assesta in una forbice che va da un minimo di 6.000€ a un massimo di 9.360€ annui. Il beneficio economico deve essere speso entro il mese successivo a quello di erogazione, pena la decurtazione (fino a un massimo del 20%) nella mensilità successiva e la sua decadenza è prevista se viene meno uno dei requisiti economici, in caso di mancato rispetto degli obblighi di comunicazione in carico al richiedente ed anche in caso di violazione degli obblighi legati al Patto per il lavoro e al Patto per l'inclusione sociale oppure a seguito di segnalazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e giudiziaria.

Qualche numero aiuta a restituire la dimensione dell'intervento e a coglierne la rilevanza rispetto ai precedenti.

Il dato nazionale evidenzia come sin dalla sua introduzione il RdC abbia intercettato un numero consistente di famiglie, 512.051 (pari al 2% del totale italiano) che è cresciuto costantemente fino a raggiungere il suo massimo nel luglio 2021 (1.265.505 pari a ca. il 5% delle famiglie italiane) per poi assestarsi intorno al milione di nuclei beneficiari. Il beneficio medio erogato è stato sempre saldamente al di sopra dei 500€ mensili con un picco sopra i 600€ a fine 2019 per poi assestarsi nella forbice 550€ – 600€.

Figura 2.2 – Numero di famiglie beneficiarie e importo medio del RdC (apr 2019 – lug 2022)



Fonte: INPS

Guardando alla distribuzione territoriale, si rileva una preponderanza del Sud Italia in cui risiedono il 57,4% dei richiedenti e il 60% dei percettori di Rdc/Pdc, una percentuale resa ancor più significativa se si considera la distribuzione demografica. Infatti al Sud oltre il 10% delle famiglie risulta percettore di sussidio contro una media nazionale di poco inferiore al 6%. Il Piemonte fa registrare valori decisamente superiori al resto del Nord Italia sia per le richieste che per la quota di percettori (4,2 famiglie su 100 contro le 2,9 del Nord nel suo insieme).

Riguardo gli importi erogati, si conferma la concentrazione della misura nel Sud Italia dove i percettori di RdC/PdC hanno ricevuto in media nel periodo 2019 -2022 565,8 euro al mese, oltre 100 euro in più delle famiglie del Nord Italia rispetto alle quali il Piemonte mostra comunque valori superiori di ca. 40 euro, a conferma di una situazione relativamente più critica rispetto ai contesti territoriali più prossimi.

Tabella 2.3a – Nuclei famigliari richiedenti RdC/PdC (da aprile 2019 a luglio 2022)

| Territorio | Numero famiglie | % su tot Italia | % su tot famiglie territorio |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Piemonte | 296.469 | 5,6 | 14,9 |
| Nord | 1.380.182 | 26,2 | 11,1 |
| Centro | 867.242 | 16,4 | 16,5 |
| Sud e Isole | 3.026.737 | 57,4 | 36,9 |
| <i>Italia</i> | <i>5.274.161</i> | <i>100,0</i> | <i>20,4</i> |

Tabella 2.3b – Nuclei famigliari richiedenti RdC/PdC (media 2019 - 2022)

| Territorio | Nuclei | | | Importo medio mensile |
|-------------------|------------------|---------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | N | % su famiglie territorio | % su tot beneficiari | |
| Piemonte | 83.523 | 4,2 | 5,5 | 497,7 |
| Nord | 358.525 | 2,9 | 23,7 | 458,8 |
| Centro | 239.828 | 4,6 | 15,8 | 491,0 |
| Sud e Isole | 917.239 | 11,2 | 60,5 | 565,8 |
| <i>Italia</i> | <i>1.515.591</i> | <i>5,9</i> | <i>100</i> | <i>530,4</i> |

Dopo questi primi anni di implementazione, e in vista della sinergia con il programma GOL finanziato dal PNRR (prossimo paragrafo) si possono avanzare alcune prime riflessioni sul modello di attuazione della misura e sui suoi esiti.

In sede di intervista, sono emersi alcuni punti di interesse, anche discordanti, riferiti all'attuazione del RdC e in particolare all'integrazione tra servizi e competenze necessaria per far fronte alla complessità della condizione di svantaggio di una platea di utenti considerevolmente ampliata. Il punto di partenza dell'integrazione è la multidimensionalità che nell'esperienza degli intervistati è un carattere comune a molti disoccupati che "...sono in sé svantaggiati e con la perdita del lavoro, spesso repentina, entrano in una spirale negativa, in una catena di criticità che riguarda i rapporti con la famiglia, le relazioni sociali ... ed è quindi indispensabile l'interazione tra diversi servizi e professionalità perché le competenze di APL riguardano necessariamente solo un ambito"

A fronte di questa esigenza di integrazione, il giudizio degli intervistati circa l'esperienza del RdC ed il doppio percorso previsto (Patto per Inclusione per i soggetti in carico ai servizi sociali e Patto per il Lavoro in carico ai CPI) è parzialmente discordante in ragione probabilmente della rilevanza della eterogeneità territoriale e delle esperienze pregresse. Nella opinione di alcuni operatori infatti sembra poter rappresentare una potenziale criticità rispetto al REI in cui l'integrazione tra Servizi Sociali e CPI era più intensa "Nel SIA e nel REI l'idea era di mettere in pratica

l'assistenza integrata. L'assistente sociale che prendeva in carico la famiglia attraverso SIA e REI e riteneva che ci fosse necessità di un accompagnamento al lavoro contattava il CPI che aveva definito risorse interne dedicate al REI, i Servizi Sociali avevano fatto altrettanto e ci si trovava periodicamente per coordinamento e attivazione di azioni (tipo tirocini di inclusione). Col RdC si rischia di tornare un po' indietro perché avendo diviso i percorsi con patto di Inclusione e Patto del Lavoro ha diminuito il livello di integrazione. Anche se a livello normativo in realtà è prevista la costruzione di equipe multidisciplinari (16)". Altri invece ne sottolineano all'opposto il portato di innovazione e costruzione di una relazione strutturata: "Il reddito ha rappresentato un'opportunità per alimentare la comunicazione e l'integrazione tra diversi servizi. Si è costruita una forte rete con i servizi sociali perché si è spesso trattato di casi di persone in condizioni di grave criticità (abitativa, familiare) e si è quindi cercato di andare verso la soluzione di problemi complessi attraverso l'organizzazione di più tavoli con i servizi sociali e gli operatori del consorzio, su alcuni territori anche con i centri di salute mentale e con i comuni per l'avvio dei PUC [...] Anche se questo coordinamento non si riferiva a specifiche linee guida non si può considerare semplice frutto di iniziativa personale in quanto il più delle volte emergeva dopo un confronto con il gruppo di lavoro, in cui si divideva la necessità e la decisione.

Il RdC ha rappresentato un salto nelle modalità di lavoro e interazione con gli altri servizi. Prima del REI non c'era pressoché alcuna forma di coordinamento coi Servizi Sociali, col REI si è cominciato a stabilire un contatto e a costruire una relazione che però solo col RdC si è strutturata e messa a sistema. Senz'altro anche grazie alla buona volontà delle persone dalle due parti ma si è andata consolidando una rete strutturata su cui adesso ci si potrà appoggiare anche per quanto riguarda la linea 4 di GOL. "(110)

Una seconda criticità, in buona parte determinata dalla drammatica contingenza del lancio della misura, è rappresentata da un certo grado di impreparazione del sistema CPI nella fase iniziale dell'attuazione. A fronte di un rapido incremento dei flussi in sovrapposizione all'insorgere dell'emergenza pandemica le risorse disponibili negli uffici sono risultate solo in parte adeguate in un contesto che, come in tutti i settori pubblici e privati, ha costretto ad un repentino adeguamento dei processi organizzativi. A fronte di un'utenza notevolmente accresciuta, infatti, gli operatori dei CPI e dei Servizi Sociali si sono trovati a dover gestire in tempi brevi processi più complessi e più numerosi, e l'integrazione delle risorse aggiuntive (i navigator sul lato CPI, educatori e psicologi sul lato Servizi Sociali) hanno potuto risolvere solo in parte la criticità per alcuni limiti connessi ai tempi e ai modi del loro reclutamento e alla mancata predisposizione di un contesto organizzativo adeguato. Al netto di queste criticità, in sede di intervista si è rilevato un doppio effetto positivo dell'introduzione dei navigator: il supporto operativo fornito all'attuazione della misura nelle condizioni di estrema turbolenza generate dall'emergenza sanitaria e la nuova disponibilità di competenza sul territorio piemontese rappresentata dai navigator che in uscita dall'esperienza RdC "sono preparatissimi, conoscono bene il RdC, hanno competenze pari agli operatori CPI e molti ne sono diventati parte" (17)

Una riflessione più sistematica sull'attuazione del RdC è stata promossa dal Ministero del Lavoro e realizzata da un Comitato di Valutazione¹⁸ ad hoc che ha individuato 10 punti critici¹⁹, e altrettante proposte di possibile soluzione, tra cui si riportano qui le più pertinenti con l'obiettivo del lavoro.

- rispetto alla doppia natura della misura il RdC è stato primariamente uno strumento di contrasto alla povertà perché integra redditi insufficienti, e perché i CPI non hanno potuto disporre di sufficienti risorse per attuare adeguate misure di politica attiva del lavoro
- rispetto agli obblighi e alla condizionalità, il RdC è rivolto alle famiglie ma gli obblighi ricadono sui membri della famiglia di età compresa tra 18 e 65 anni inoccupati (non studenti o pensionati) cui viene chiesto di sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) che appesantisce ulteriormente i CPI
- riguardo la ricerca di lavoro il RdC, come altre misure analoghe, mostra una tendenza a creare principalmente posti di lavoro precari (con 1,8 milioni di passaggi si sono movimentati 1,5 milioni di rapporti di lavoro) ma i beneficiari del RdC sono particolarmente esposti al rischio di precarietà perché presentano bassi profili
- riguardo la dotazione di risorse per i Servizi Sociali, è un problema sia per la gestione del Patto di Inclusione, rispetto al quale non sono sufficienti a gestire l'amplia platea di beneficiari, sia per la promozione dei PUC, uno strumento con un grande potenziale di attivazione pur non rappresentando una vera occasione di lavoro perché è in grado di offrire occasioni di socializzazione e di acquisizione di competenze di base, soprattutto relazionali.
- in sintesi, il RdC si caratterizza per condizioni di accesso piuttosto restrittive (in particolare sui requisiti di cittadinanza e patrimonio); per una elevata generosità del sussidio, in particolare per persone sole o nuclei familiari ristretti di adulti, soprattutto se si tiene conto anche della quota per l'affitto della casa; per la debolezza dei sistemi di avviamento al lavoro e di inclusione sociale; per l'insufficienza dei meccanismi che dovrebbero incentivare la ricerca e l'accettazione del lavoro.

Al netto di queste criticità, il successo del RdC come misura di sostegno al reddito (per numero di beneficiari) è indubbio ed ha rappresentato oltre che un immediato conforto in situazioni di disagio anche uno strumento di emersione del problema. Ha infatti consentito di individuare categorie di soggetti cui destinare interventi specifici di accompagnamento all'inserimento sociale e lavorativo e di politica attiva del lavoro costruendo una base di conoscenza e relazioni utile per programmi di accompagnamento all'inserimento lavorativo come GOL.

IL PROGRAMMA GARANZIA DI OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI (GOL)

Il Programma GOL è un intervento di riforma e sistematizzazione delle politiche attive del lavoro promosso nel quadro del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)²⁰. Adottato con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali il 5 novembre 2021 è entrato in vigore il 27 dicembre 2021 con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Sebbene il PNRR destini a GOL 4,4

¹⁸ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>

¹⁹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Dieci-domande-e-risposte-sul-Reddito-di-cittadinanza.pdf>

²⁰ PNRR- M5C1 1.1 "Politiche attive del lavoro e formazione"

miliardi di euro da utilizzare entro la fine del 2025, l'orizzonte programmatico è più ampio e ambisce ad una profonda riforma delle PAL definendo e mettendo a sistema Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP) orientati a soddisfare le esigenze dei diversi target specifici di popolazione e garantiti su tutto il territorio nazionale²¹.

Il Programma individua sei target di beneficiari:

1. Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro
2. Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: disoccupati percettori di Naspi o Dis-Coll
3. Percettori del reddito di cittadinanza
4. Lavoratori fragili o vulnerabili: giovani Neet (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre)
5. Disoccupati senza sostegno al reddito: disoccupati da almeno 6 mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi
6. Lavoratori in condizioni di povertà lavorativa ovvero il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

Tra queste categorie, priorità viene data ai beneficiari di ammortizzatori sociali (NASPI o DIS-COLL) e ai percettori del reddito di cittadinanza per cui si prevede l'inserimento nelle misure di politica attiva entro quattro mesi dalla maturazione del diritto al sussidio.

I beneficiari vengono indirizzati, in base alle loro caratteristiche rilevate in sede di profilazione, verso cinque tipi di percorso:

1. reinserimento lavorativo per coloro più vicini al mercato del lavoro
2. aggiornamento (*upskilling*) per lavoratori più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili
3. riqualificazione (*reskilling*) per lavoratori lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti
4. lavoro e inclusione nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa (il target di interesse di questo capitolo)
5. ricollocazione collettiva, per gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali.

La profilazione è un passaggio chiave dell'impianto di GOL. ANPAL ha definito un sistema innovativo di *assessment* quali-quantitativo²² con cui si intende individuare i percorsi di politica attiva personalizzati sulla base dei bisogni individuati e più idonei alle caratteristiche del beneficiario, con un approccio orientato alla rilevazione del bisogno complesso. In Regione Piemonte la profilazione GOL dei percettori di RdC e NASPI si è avviata il 15 giugno 2022.

In linea con l'impostazione del PNRR, GOL individua 2 *milestones* e 2 *target* con scadenze prefissate, al cui raggiungimento è subordinata l'erogazione delle tranche annuali delle risorse finanziarie.

Milestone 1: già raggiunta che prevedeva l'entrata in vigore, entro il 2021, del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL;

²¹ I LEP e i costi standard associati sono descritti nell' Allegato C della Deliberazione del Commissario straordinario ANPAL n.6 del 16 maggio 2022

²² Delibera del Commissario Straordinario n. 5 del 9 maggio 2022, Allegati A,B e C

Milestone 2: che prevede l'adozione dei Piani di attuazione Regionali (PAR) che descrivono le modalità attuative a livello territoriale e devono essere approvati dall'ANPAL (sostanzialmente nel primo trimestre del 2022) e il raggiungimento entro il 2022 di almeno il 10% dei beneficiari (ovvero 300.000 persone che hanno completato la *profilazione* e hanno sottoscritto un patto di servizio che individua il percorso da seguire;

Target n.1: almeno 3 milioni di beneficiari di GOL avviati ai percorsi entro il 2025. Di questi, almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;

Target n.2: almeno 800 mila dei 3 milioni del Target n.1 dovranno essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

Target 3: almeno l'80% dei CPI in ogni regione entro il 2025 rispetta gli standard definiti quali livelli essenziali in GOL

La Regione Piemonte ha approvato il PAR-GOL con D.G.R. n. 16 - 5369²³ con l'obiettivo primario del "...rafforzamento - con nuove fonti di finanziamento - di un sistema di offerta già costruito su consolidata rete di servizi pubblico/privati accreditati e il contestuale potenziamento di strumenti integrati già attivi, trasversali alla formazione e alla ricerca attiva del lavoro".

In Piemonte infatti l'approccio all'attuazione di GOL mette a valore le esperienze di Politiche Attive del Lavoro e in particolare di intervento sul target di svantaggio economico maturate negli anni recenti, tra cui in particolare il Buono Servizi Lavoro (si veda oltre).

Nelle parole degli intervistati GOL "...consolida, innova e sistematizza pratiche già parzialmente in essere (e in particolare l'esperienza del RdC che ha segnato un'intensificazione notevole delle attività dedicate a questo target) a partire dalla profilazione in entrata ... e in particolare con i LEP di cui alla Delibera 6 che prevedono una serie di focalizzazione sui soggetti svantaggiati dei servizi ordinari (LEP C,D,E,F1) e un LEP specifico (N) che si orienta alla presa in carico integrata" (15)

o altrettanto efficacemente

"GOL è tutto quello che si sarebbe dovuto fare prima con la possibilità di farlo...Lo schema è lo stesso (dei buoni servizio), con più soldi (e il rischio che non si riescano neanche a spendere tutti): il CPI profila le persone e reinvia ai Servizi del Lavoro e alle Agenzie Formative" (17)

Nel PAR Piemonte, cui si rimanda per i dettagli delle azioni, si è voluto precisare alcuni aspetti del programma che rilevano ai fini del presente lavoro, e in particolare:

- la complementarità (sia per la parte di PAL che di formazione) con gli interventi finanziati col FSE+
- la priorità accordata ai percettori di RdC e di NASPI
- la centralità dei CPI come soggetti attuatori e la necessità di aumentare la prossimità sui territori
- la necessità di consolidare la rete con il sistema territoriale pubblico-privato
- il rafforzamento dell'integrazione tra la rete dei servizi socioassistenziali, la rete dei servizi per il lavoro e le politiche della formazione

²³ https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2022-08/D.G.R.%2016-5369_Allegato.pdf

Con specifico riferimento ai soggetti in condizioni di svantaggio economico (e di fragilità in senso più ampio), rileva anche riportare l'approccio all'attuazione della linea 4 la cui definizione si basa sulla "...considerazione che le politiche attive del lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, essendo presenti ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa [e che] richiedono anche l'attivazione di servizi sociali e/o socio-sanitari per avvicinarli al mercato del lavoro. Fondamentale è, quindi, la collaborazione con i servizi del territorio – educativi, sociali, sanitari e di conciliazione, promuovendo lo sviluppo di professionalità [...] per una presa in carico e progettazione integrata degli interventi"²⁴

Riguardo lo stato di attuazione del programma²⁵, ovvero il numero di soggetti profilati e che hanno eventualmente sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'assegnazione ad uno dei 4 percorsi previsti, al 9 settembre 2022 risultano profilati in Italia 175.132 soggetti (pari al 58,4% del target previsto entro fine 2022) e in Piemonte 14.434 (pari al 74,9% del target). Vi è estrema variabilità a livello regionale tra territori che hanno già raggiunto e superato il target previsto (Lombardia, FVG) ed altri che sono indietro (Veneto, Molise) ma sono differenze imputabili non a fattori di sistema quanto all'effettiva data di avvio delle attività.

La tabella 2.4 riporta la situazione dell'assegnazione dei soggetti profilati alle diverse linee del programma.

Tabella 2.4 – Assegnazione degli utenti profilati alle linee GOL (settembre 2022)

| Linea GOL | Italia | | Piemonte | |
|--|--------|-------|----------|-------|
| | N | % | N | % |
| Linea 1. Inserimento Lavorativo | 92009 | 52,5 | 9258 | 64,1 |
| Linea 2. Aggiornamento (upskilling) | 44283 | 25,3 | 3468 | 24,0 |
| Linea 3. Riqualificazione (reskilling) | 31324 | 17,9 | 1387 | 9,6 |
| Linea 4. Lavoro e Inclusione | 7516 | 4,3 | 321 | 2,2 |
| | 175132 | 100,0 | 14434 | 100,0 |

Con la cautela dovuta alla provvisorietà dei dati, in Piemonte, la linea 4 sembra avere peso relativamente minore rispetto al resto del paese.

Ma resta "...la vera sfida per il rilancio dei CPI sul versante dell'inclusione sociale in linea con un cambiamento della mission in corso da anni (dalla 150/2015 in avanti) e che proseguirà in questa direzione, con un spostamento del baricentro dei servizi verso la riattivazione dei disoccupati all'interno del mercato del lavoro più che sulla loro immediata collocazione che era la funzione originale dei CPI" (I10).

IN SINTESI

I programmi descritti brevemente nei paragrafi precedenti si rivolgono in varia misura e con approcci differenti al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti in condizioni di svantaggio economico. Essendo programmi di rilevanza nazionale e di portata generale costituiscono il

²⁴ <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/istruzione-formazione-lavoro/programma-gol/programma-gol-piemonte>

²⁵ <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+monitoraggio+GOL+1-2022+-+Fo-cus+N+135.pdf/b603dddf-08a0-3721-4d04-68c263e1cb2c?t=1663237232024>

contesto di azione (e forniscono talvolta gli strumenti di attuazione) degli interventi rivolti ai target di interesse promossi sui territori dai soggetti locali che verranno descritti nel prossimo paragrafo. Sono però programmi che intercettano lo svantaggio più o meno direttamente e con logiche profondamente diverse: SIA e REI erano infatti primariamente misure di sostegno al reddito che prevedevano percorsi di attivazione orientati all'inserimento lavorativo; il RdC è una misura in cui si cerca di bilanciare le due componenti di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro con grande peso attribuito alla condizionalità (almeno in linea di principio); GOL è una misura di politica attiva del lavoro universale in cui però particolare attenzione è stata data allo svantaggio economico sia nell'individuazione dei percettori di RdC e NASPI come target prioritari, sia per la destinazione di specifiche risorse alle persone in condizioni di fragilità (linea 4).

Tra questi programmi si sono verificate sovrapposizioni e integrazioni tanto di popolazione quanto di servizi e obiettivi. Le interazioni tra RdC e GOL meritano particolare attenzione per la convergenza in atto tra le due misure. GOL si sta costruendo anche sulla base dell'esperienza, e delle criticità riscontrate, del RdC in particolare rispetto al bisogno di rafforzare i Servizi al Lavoro dotandoli di risorse umane, economiche e di competenza aggiuntive. Il potenziamento in atto nel quadro dell'attuazione RdC va in questa direzione. Le sinergie tra il Patto di Servizio di GOL e i Patti sottoscritti dai percettori di RdC pongono poi nei fatti GOL come strumento di attuazione delle misure di PAL previste dal RdC.

Più in generale, l'esperienza di questi programmi evidenzia alcuni elementi che devono essere tenuti in conto nella predisposizione di servizi dedicati al target di svantaggio economico e alla multidimensionalità dei bisogni che lo caratterizzano. Su tutti, il rafforzamento e l'istituzionalizzazione della collaborazione tra i Servizi Sociali e i CPI per garantire una presa in carico globale. In particolare sul versante CPI questo approccio è ad oggi carente, perché se i Servizi Sociali riescono in qualche misura a mettere in campo azioni più o meno efficaci di inserimento lavorativo i CPI possono trovarsi a dover gestire soggetti con multidimensionalità difficili da rilevare e da trattare in assenza delle dovute competenze. In questo senso il RdC ha rappresentato un'esperienza dagli esiti contrastanti e condizionati dallo specifico contesto territoriale di attuazione. Se da più parti si riconosce che, rispetto all'esperienza del REI e ancor prima dei Piani di Zona, il RdC ha rappresentato un passo indietro nella costruzione di equipe multidisciplinari..... Le lezioni apprese dall'esperienza RdC potranno però senz'altro alimentare la riflessione per rilanciare l'integrazione tra servizi attraverso il programma GOL e in particolare a supporto della linea 4 che prevede l'attivazione della rete di soggetti pubblici e privati del territorio per far fronte ai bisogni delle persone.

In ultimo, l'eredità di questi programmi, e del RdC in particolare, è l'integrazione e la crescita tanto all'interno dei CPI quanto dei Servizi Sociali, di figure e competenze che si sono formate nell'ottica della presa in carico globale e dell'integrazione tra i servizi e che rappresentano una risorsa per l'attuazione di servizi dedicati all'utenza fragile (i.e navigator integrati nei CPI, gli educatori nei Servizi).

L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI IN CONDIZIONE DI SVANTAGGIO ECONOMICO: PROGETTI, SERVIZI E INTERVENTI IN PIEMONTE

Il buono servizio svantaggio²⁶

Il Buono per Servizi al Lavoro è una misura della Regione Piemonte finanziata dal FSE 2014-2020 e finalizzata a favorire l'inserimento occupazionale di persone disoccupate e svantaggiate. Prevede tre differenti popolazioni target: disoccupati di breve periodo (da meno di 6 mesi)²⁷; disoccupati di lungo periodo (da più di 6 mesi); disoccupati o occupati con reddito inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, che appartengono a una categoria di svantaggio la cui condizione deve essere attestata/dichiarata dai soggetti pubblici competenti che seguono il loro percorso di inclusione sociale (servizi sociali e i servizi sanitari).

L'utente preso in carico può accedere a quattro servizi: orientamento di primo livello; orientamento specialistico; ricerca attiva e accompagnamento al lavoro; inserimento in impresa, con l'accompagnamento di un tutor, attraverso tirocini fino a 12 mesi oppure con contratti di lavoro brevi o lunghi. Questi servizi sono erogati da tre categorie di soggetti attuatori accreditati dalla Regione tramite bando e che risultano i beneficiari diretti della misura: agenzie di somministrazione, agenzie formative e cooperative sociali

La popolazione dei soggetti svantaggiati include anche la categoria dei soggetti in condizione di grave emarginazione economica e sociale, di specifico interesse per questo approfondimento. Nella prima annualità, questa categoria è risultata destinataria di una quota consistente (circa un quarto) della spesa prevista dalla misura e rispettivamente il 27,4% del totale della spesa è stata assegnata a servizi di politica attiva (orientamento di primo e secondo livello e ricerca attiva) e il 24,6% ai tirocini aziendali. Diversamente dai disoccupati di breve e lungo periodo, la selezione dei soggetti in condizione di svantaggio avviene in modalità in qualche modo 'protetta', ovvero in genere sulla base di invii mirati e di segnalazioni da parte di enti già in contatto con i destinatari che a volte segnalano anche le aziende da contattare per l'attivazione di tirocini.

A questi soggetti sono destinati gli stessi quattro servizi previsti per le altre due popolazioni di disoccupati ma sono previsti alcuni potenziamenti: le ore di orientamento a disposizione per ciascun destinatario sono superiori, è previsto l'accompagnamento di un tutor anche per contratti a tempo determinato lunghi (della durata pari o superiore ai 6 mesi) e il contributo a copertura dell'indennità di tirocinio a cui possono accedere le imprese è più consistente. Oltre a una differenza meramente quantitativa, le attività di orientamento rivolte a questa popolazione si sono distinte anche per i contenuti e hanno generalmente dato spazio maggiore ad azioni di supporto di base o trasversali, quali la valorizzazione della propria persona, il modo di presentarsi, le regole di comportamento sociale nei luoghi di lavoro e l'illustrazione dei contenuti fondamentali delle mansioni lavorative più richieste sul mercato. In alcuni casi gli orientatori hanno accompagnato i destinatari presso le aziende, affiancandoli durante il primo colloquio.

²⁶ Nel paragrafo si propone una sintesi dei due rapporti di valutazione prodotti dall'IRES Piemonte :
Pomatto G. (2018) L'attuazione del Buono Servizi al Lavoro della Regione Piemonte

Pomatto G. (2019) Buoni Per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi dell'attuazione

²⁷ Questa linea è stata attivata solo nella prima annualità del progetto

Gli studi di caso hanno mostrato come gli effetti del Buono Servizi sui destinatari siano legati a tre meccanismi principali (variamente combinati o agenti singolarmente): intercettare una adeguata domanda di lavoro da parte dell'agenzia per il lavoro attuatrice dell'intervento; produrre cambiamenti nei destinatari; incentivare le imprese. Con riferimento al meccanismo del cambiamento indotto nei destinatari, di maggiore interesse per questo approfondimento, l'intervento evidenzia effetti differenziati in base alle specifiche situazioni di marginalità economica e sociale cui si rivolge e in base alla storia pregressa dei destinatari. Tra i soggetti in condizione di svantaggio economico merita riportare due esperienze dall'esito opposto. Nel primo caso, quello di una donna di 50 anni con poca esperienza lavorativa, l'attività di tutoraggio si è rivelata utile a motivare la destinataria a non interrompere prematuramente l'esperienza di tirocinio nonostante la frustrazione di una situazione non soddisfacente, in tal modo rafforzando la sua capacità di trovare autonomamente un'occupazione e di superare le difficoltà all'interno degli stessi contesti lavorativi. Nel secondo caso, quello di un uomo di 55 anni con lunga ma varia esperienza lavorativa, non è invece stato possibile produrre un reale cambiamento nella capacità del destinatario di intercettare le opportunità più promettenti e in linea col suo percorso e le sue competenze e di svincolarsi viceversa da contesti che non offrono reali possibilità (ovvero le ragioni alla radice della sua attuale condizione).

Tra le criticità rilevate nell'implementazione del Buono Servizi, e che hanno riguardato in particolare la categoria di svantaggio, merita ricordarne tre. Innanzi tutto la forte variabilità dei destinatari, connessa all'intensità dello svantaggio di cui sono portatori che richiede un sistema strutturato di profiling dei destinatari in grado di valutarne adeguatamente il grado di occupabilità per minimizzare i rischi di scrematura dei casi più difficili da parte dei soggetti attuatori. In secondo luogo, il malfunzionamento del meccanismo di rimborso alle aziende delle indennità di tirocinio. I fondi per il rimborso erano parte di una cassa ad esaurimento di cui non avevano il controllo diretto i soggetti attuatori che si sono quindi trovati ad attivare tirocini con aziende cui hanno promesso un rimborso che in realtà non potranno erogare. Infine, l'esigenza di provvedere ad integrazioni della misura con piccoli interventi di sostegno economico per coprire i costi degli spostamenti casa-azienda all'avvio del tirocinio. Per diversi destinatari questi costi rappresentano una rilevante difficoltà che può spingere all'abbandono e a cui si è parzialmente posto rimedio attraverso piccoli prestiti da parte degli enti invianti (Servizi Sociali) su richiesta del *case manager*, da utilizzare limitatamente ai casi in cui se ne presenti una stringente necessità.

MISURE DEDICATE PER L'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO: IL BANDO INTERVENTI FORMATIVI DI APL

Il RdC, si è visto, è una misura composita che si regge su due componenti afferenti a due diversi domini di policy: alle politiche sociali in quanto sostegno al reddito per la mitigazione delle condizioni di fragilità economica delle famiglie e alle politiche del lavoro in quanto attivazione del disoccupato nei percorsi di reinserimento lavorativo. In attuazione della componente di attivazione, APL ha promosso nel 2022 su tutto il territorio regionale la creazione di un'offerta di percorsi formativi destinati ai percettori di reddito di cittadinanza attraverso il *Bando interventi formativi*.

Il Bando prevede la messa a disposizione di corsi di formazione gratuiti e relativamente brevi (compresi tra le 16 e 200 ore) rivolti a percettori di RdC. L'obiettivo del progetto infatti non è tanto di fornire percorsi immediatamente professionalizzanti quanto di rafforzare in senso più generale i destinatari dotandoli di competenze cruciali per i loro percorsi di reinserimento e di costruzione di autonomia. Il progetto si concentra quindi innanzi tutto sulle competenze digitali in ottica di acquisizione di piena cittadinanza digitale in modo da mettere i destinatari nella condizione di accedere ai servizi telematici pubblici e privati (attraverso lo SPID e il dialogo con la PA) ed evitare l'aggravarsi dei profili di esclusione. Al centro del progetto sono poi anche le competenze trasversali e i cosiddetti soft skills necessari ad accelerare la costruzione di autonomia nei percorsi di vita, anche oltre la dimensione meramente lavorativa.

Il bando ha avuto una gestazione piuttosto lunga e si inquadra nel percorso di potenziamento dei CPI previsto dal D.M. 74/201928 in attuazione del Jobs Act (D.Lgs 150/2015) e che ha trovato realizzazione grazie all'istituzione del RdC ed in particolare alla disciplina normativa che libera risorse per i CPI a supporto dell'attuazione della misura. Nato come bando *Interventi a sostegno di persone svantaggiate e di potenziamento delle reti* era stato concepito inizialmente (nel 2019) come strumento per sviluppare reti tra CPI, agenzie formative e comuni. L'idea originaria era di rivolgersi a tutti i beneficiari di RdC coinvolti nei PUC (obbligo sia per i percettori in carico ai CPI che ai Servizi Sociali) per offrire una formazione leggera, nella durata e nei contenuti, attraverso la triangolazione tra i due soggetti coinvolti nella gestione del RdC (APL e Comuni) e le agenzie formative. In ragione dell'evoluzione del quadro di contesto, influenzato anche dall'emergenza sanitaria che ha spinto a rivedere alcune possibili profili di complessità attuativa, in particolare con riferimento alla costruzione e al mantenimento delle reti, si è infine deciso di dare maggiore rilevanza alla componente di servizio alle persone in condizioni di svantaggio e di integrarlo pienamente nel RdC nel quadro delle condizionalità, una collocazione che dovrebbe incrementare l'adesione e rafforzare quindi la misura nel suo insieme.

Il percorso di definizione dell'intervento si avvia formalmente con la Determina APL 610 del 02/11/2021 con cui l'Agenzia approva lo 'Schema di avviso per l'istituzione di un catalogo dell'offerta formativa' come intervento 'a sostegno dei percettori di reddito di cittadinanza'. La definizione dell'offerta formativa per la composizione del catalogo era in capo alle agenzie formative del territorio, richieste nello stesso mese di novembre 2021 di procedere alla formazione di raggruppamenti nella forma di ATS. Nel gennaio 2022 vengono selezionate le quattro ATS (per totali ca 80 agenzie formative coinvolte a totale copertura del territorio regionale) come soggetti attuatori dell'intervento e nel febbraio 2022 viene approvato il catalogo formativo. Con l'approvazione del catalogo e la sua pubblicazione sul sito di APL²⁹ i soggetti attuatori possono dare avvio alle attività preliminari per l'organizzazione degli interventi in quattro fasi (dalle Disposizioni Operative di Dettaglio)³⁰

1. Individuazione dei partecipanti e scelta del percorso formativo
2. Composizione dei gruppi classe e predisposizione della Scheda Progetto
3. Presentazione della domanda di contributo
4. Erogazione e rendicontazione delle attività

²⁸ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/DM-28062019-n-74-potenziamento-dei-CPI.pdf>

²⁹ https://agenziapiemontelavoro.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1108

³⁰ Nr. 323 del 13/05/2022. Ci sarebbe una prima fase che riguarda meri adempimenti amministrativi e non rileva ai fini del lavoro

I partecipanti sono individuati a partire dall'elenco dei beneficiari RdC da convocare o già presi in carico dai CPI, con una priorità assegnata a soggetti con una durata residua di fruizione del beneficio compatibile con la durata dei corsi di formazione. . I Partecipanti selezionati vengono poi convocati per un colloquio di *assessment* dagli operatori dei CPI competenti che forniscono una prima valutazione delle competenze digitali e delle soft skill della persona e la supportano nella scelta dell'area formativa, rimanendo comunque in capo al percettore di RdC la scelta dell'Agenzia formativa presso cui recarsi.

La scelta dell'area formativa viene caricata sul PAI in modo che l'ATS di riferimento del territorio, soggetto attuatore della misura, sia informata e possa avviare la progettazione del percorso e la composizione delle classi. A seguito della presentazione delle persone presso la sede operativa, l'ATS formalizza le iscrizioni e, raggiunto il numero minimo di persone necessario per l'attivazione del corso, ne dà comunicazione via e-mail al/ai CPI di competenza dei candidati e procede alla progettazione dell'intervento che prevede formazione e inserimento in tirocinio (in una quota pari al 40% dei partecipanti). L'ATS presenta quindi il progetto del corso e del preventivo dei costi ad APL per la valutazione di ammissibilità, una volta ricevuta la comunicazione di ammissione della proposta progettuale, informa gli allievi iscritti al corso dell'avvio delle attività formative, chiede conferma della loro disponibilità alla frequenza e trasmette loro il calendario delle lezioni.

Al termine del percorso formativo agli allievi vengono rilasciate tre attestazioni: l'Agenzia formativa rilascia l'attestato di "Frequenza e profitto" (per corsi non standard) e la validazione/certificazione regionale delle competenze in esito o l'attestazione di frequenza e profitto (per corsi standard); APL rilascerà ai partecipanti l'Open Digital Badge (DBO) quale dispositivo interoperabile e strumento di evidenza delle competenze acquisite o rafforzate.

La partecipazione alle iniziative di carattere formativo (corsi e tirocini formativi) previste dall'Avviso, costituisce, per il percettore RdC, condizionalità al fine del mantenimento del beneficio economico. Viene quindi considerata una violazione della condizionalità la mancata presentazione per la pre-iscrizione entro 10 giorni solari dall'apertura della richiesta e la mancata partecipazione (senza preavviso) alle attività formative o di tirocinio.

LA PROSSIMITA' DEI SERVIZI TERRITORIALI: DUE ESPERIENZE DI RETE DI AGENZIA PIEMONTE LAVORO

Le interviste hanno evidenziato come la fase dell'accesso ai servizi di politiche attive del lavoro e del primo contatto possa essere una criticità per l'avvio dei percorsi di attivazione e inserimento dei soggetti più fragili o in possesso di scarse competenze digitali poiché, spesso non sono sufficientemente informati e motivati per decidere autonomamente di rivolgersi ai servizi, sociali e del lavoro.

Per intervenire su questa criticità, Agenzia Piemonte Lavoro ha promosso due attività sperimentali finalizzate a consolidare la territorialità della porta di accesso ai servizi, in partenariato con altri soggetti pubblici e privati e valorizzando esperienze di inclusione sociale già in atto. Queste collaborazioni sono state formalizzate con appositi protocolli di Intesa firmati dai soggetti coinvolti.

Una prima esperienza di successo è quella portata avanti nel quartiere Aurora di Torino (Porta Palazzo) dal partenariato composto da Agenzia Piemonte Lavoro, Lavazza e la Rete Italiana di

Cultura Popolare³¹. L'accordo tra i tre soggetti ha lo scopo di valorizzare la realtà delle Portinerie di Comunità promosse dalla Rete per trasformarle in luoghi più vicini ai cittadini con l'intento di intercettare persone in condizioni di svantaggio economico e scarse abilità sociali che non sono in grado di attivarsi autonomamente per accedere ai servizi dei Centri per l'impiego, ma che avrebbero bisogno tanto di orientamento di base quanto di un accompagnamento forte all'inserimento lavorativo.

Le Portinerie di comunità sembrano poter rappresentare un accesso facilitato dei cittadini alle politiche pubbliche e di welfare e, in questo modo consentire l'avvicinamento delle persone più vulnerabili ad alcune azioni di politica attiva del lavoro.

Infatti, attraverso la firma nel marzo del 2022, del Protocollo d'intesa con la Rete Italiana di Cultura Popolare, Agenzia Piemonte Lavoro ha capillarizzato parte dell'erogazione dei servizi dei Centri per l'impiego, mettendo a disposizione, nei locali della portineria, i propri operatori per attività di prima accoglienza e informazione, raggiungendo in tal modo un target problematico che, in assenza di questo avvicinamento al territorio, rischierebbe di rimanere escluso. Presso lo sportello della portineria gli utenti possono ottenere informazioni circa le opportunità e i servizi di accompagnamento al lavoro offerti dai Centri per l'impiego, oppure avere informazioni sulle misure di sostegno al reddito e su altre prestazioni assistenziali.

All'interno del progetto, Lavazza SpA offre l'opportunità di ospitare tirocini con finalità di inserimento lavorativo nei punti vendita del gruppo. I possibili destinatari di questo intervento vengono individuati dai Centri per l'impiego e dalle Portinerie di Comunità e in seguito selezionati da parte dei referenti di Lavazza responsabili per le attività.

Nell'opinione dei promotori³² il progetto sperimentale avviato a Porta Palazzo a Torino "... rappresenta un importante passo che APL, attraverso i suoi Cpi e Rete Italiana di Cultura Popolare, compie nell'ottica della prossimità ai cittadini... con particolare riguardo a quelli più fragili e agevolare un accesso diffuso alle informazioni e ai servizi"

Un secondo progetto sperimentale "Una patente per ripartire" coinvolge, con modalità analoghe Agenzia Piemonte Lavoro sul versante delle politiche del Lavoro, il centro di Ascolto Due Tuniche della Caritas come presidio sul territorio e IREN come soggetto privato. In questo caso, Agenzia Piemonte Lavoro ha giocato un ruolo centrale nella triangolazione tra i soggetti.

Formalmente sono stati siglati due Protocolli di Intesa separati con Caritas Diocesana (det 341/2021) e con IREN S.p.A (det. 339/2021) in cui si richiama il comune intento di promuovere progetti e iniziative volti a favorire l'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio, prevedendo la realizzazione di percorsi personalizzati e specializzati, finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo con prospettive a medio e lungo termine. In particolare, con il Centro Due Tuniche, a consolidamento di una collaborazione pluriennale, si è deciso con il Protocollo di avviare una sperimentazione per sostenere il conseguimento della patente C e della Carta Qualificazione Conducente (CQC), necessaria per svolgere l'attività di autotrasportatore.

Riguardo l'attuazione del progetto, attraverso la collaborazione con il Centro Due Tuniche è stata individuata una platea di candidati disoccupati in condizione di vulnerabilità sociale ed

³¹ <https://www.disuguaglianzedisalute.it/portineria-di-comunita-unedicola-su-una-terra-di-confine/>
<https://www.spacciocultura.it/chi-siamo/>

³² <https://www.comunicaffe.it/lavazza-con-comune-di-torino-e-rete-italiana-per-la-ricerca-del-lavoro/>

economica, a cui è stato offerto un percorso di orientamento specialistico, comprensivo di un aggiornamento del CV, un supporto alla preparazione al colloquio di lavoro e un assessment in esito al quale sono stati selezionati una ventina di candidati idonei. IREN ha quindi proceduto a colloqui individuale, in esito ai quali ha selezionato una decina di candidati idonei al possibile inserimento nel proprio organico. Agenzia Piemonte Lavoro e Caritas si sono quindi fatti carico del cofinanziamento di un corso per il conseguimento della patente per i candidati selezionati. Merita sottolineare che gli operatori del Centro per l'impiego oltre a garantire il rispetto dei requisiti formali per essere inseriti nel percorso di conseguimento della patente (presa in carico, orientamento e accompagnamento al lavoro) hanno avuto funzione determinante nel garantire la tenuta del percorso, ovvero nel mantenere gli utenti al suo interno riducendo il rischio di abbandono.

Pur nella loro diversità queste due sperimentazioni, entrambe innovative, sembrano riproporre uno schema analogo per quanto riguarda la configurazione organizzativa e la governance dei processi. Risultano infatti dall'integrazione tra soggetti portatori di diverse competenze e finalità e responsabili di diversi processi e che per semplicità possono essere assegnati a tre diversi ruoli:

- conoscenza del territorio, contatto e interazione con l'utenza svantaggiata (Portineria di Comunità, Due Tuniche, Centro per l'impiego)
- creazione di opportunità lavorative, formative e di tirocinio (Lavazza e IREN)
- accompagnamento all'inserimento lavorativo, al mantenimento del posto di lavoro e supporto amministrativo (Agenzia Piemonte Lavoro e altri servizi pubblici)

I servizi sociali e l'accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo: l'Unione Comuni Nord Est di Torino (NET)

L'Unione NET raggruppa per la gestione consorziata dei servizi sociali i comuni di San Benigno, Settimo Torinese, Volpiano e Leinì (il cui sindaco è l'attuale presidente)³³. È stata creata come ambito ottimale per lo svolgimento di servizi comunali in forma associata con l'intento di garantire rapidità, fruibilità e semplificazione degli interventi nonché il contenimento dei costi. Tra le diverse funzioni amministrative che, in base allo Statuto³⁴, possono essere attribuite all'Unione riveste particolare rilevanza, anche per la criticità sociale di alcune aree del territorio, la gestione dei Servizi Socio Assistenziali (di seguito Servizi) rispetto alla quale i comuni mantengono comunque un certo grado di autonomia operativa.

I Servizi sono ripartiti in 4 aree di competenza: area minori, area disabili, area anziani e area adulti che ha in capo la gestione degli utenti in condizione di bisogno, tra cui persone che si trovano in situazioni di svantaggio economico. Per quest'ultimo bacino di utenza, vengono messi in atto interventi volti a fornire un supporto di accompagnamento per il reinserimento sociale e lavorativo.

La condizione di svantaggio economico viene rilevata e qualificata attraverso due canali principali:

- la piattaforma GePI (gestione del Patto di Inclusione sociale) con la quale vengono gestite le prese in carico dei beneficiari di RdC, dove si trovano i nominativi trasmessi dall'INPS di cui si verifica innanzi tutto l'eventuale precedente presa in carico (o contatto) e che si

³³ Unione NET è composta nell'insieme da 7 comuni. Oltre ai 4 menzionati anche Borgaro, Caselle e San Mauro

³⁴ <https://www.unionenet.it/lunione/funzioni/>

procede quindi a convocare per l'incontro di avvio della pratica di RdC e firma del Patto di Inclusione

- presentazione spontanea al servizio sociale (spesso su indicazione di altri enti del territorio, quali CPI e servizi sanitari, comune, associazioni di volontariato) da parte di persone che si trovano in precarietà economica e mancano degli elementi e delle informazioni di base per individuare possibili soluzioni (non sono a conoscenza di strumenti di integrazione quali RdC, non hanno mai compilato un ISEE...)

Per entrambe le popolazioni, come già rilevato nel caso del Polo Inclusione Nord Ovest, la precarietà economica e la ricerca di lavoro è nella maggior parte dei casi solo il livello superficiale della criticità "...dietro il bisogno economico c'è il mondo...ci possono essere situazioni rispetto alle quali il bisogno economico è l'ultimo dei problemi" (19).

Nel tentativo di mitigare la condizione di fragilità di questa popolazione, ad essa si rivolgono progetti sperimentali di sostegno e, più in generale, un insieme di azioni che vanno a configurare una pratica di accompagnamento al reinserimento in capo ai Servizi.

Riguardo i progetti sperimentati merita richiamare l'esperienza del Bando Emporio Solidale³⁵, un intervento di supporto all'attivazione e di integrazione reddituale (o meglio della capacità di spesa) rivolto a persone prese in carico dai Servizi da non più di tre anni e, in quanto tali considerate riattivabili e con un reddito non superiore alla soglia di accesso al RdC (9.360€). Per la parte reddituale, il bando ha previsto l'erogazione di una CARD con dei punti assegnati in base al numero dei componenti il nucleo familiare e alla situazione di disagio. La CARD consentiva di fare acquisti in un emporio predisposto *ad hoc* e approvvigionato con specifiche categorie di prodotti utili alla soddisfazione dei bisogni della famiglia. In tal modo si è pensato di ridurre il rischio di reticenza dei nuclei familiari determinato dallo stigma sociale associato al ricevimento del più tradizionale pacco alimentare.

Per la parte di attivazione il bando prevedeva per i membri adulti del nucleo l'impegno a seguire un percorso con i Servizi Sociali che prevedeva "azioni volte a facilitare il raggiungimento dell'autonomia: percorsi formativi/informativi, sostegno nell'attivazione lavorativa, ecc. ... di durata pari al periodo di accesso all'Emporio" ovvero per massimo un anno. Gli operatori hanno quindi provveduto a contattare i beneficiari (in numero di ca.15 a testa) e hanno potuto constatare come la maggior parte di essi (intorno all'80%) non erano percettori di RdC e non erano mai entrati in contatto con i servizi sociali, avendo sempre cercato in autonomia di procacciarsi precarie fonti di reddito. Anche dopo questa occasione di contatto, molti dei richiedenti hanno rifiutato il percorso di attivazione proposto e hanno preferito continuare il loro percorso autonomo, al di fuori dal mondo dei servizi. Le ragioni alla base di questa scelta possono essere diverse: per timore di controlli nel caso di fonti reddituali da lavoro sommerso o per disagio nel manifestare pubblicamente una condizione di bisogno, spesso recente e prodotta dall'emergenza sanitaria del biennio passato, o per una combinazione di questi ed altri fattori. Molti invece si sono attivati e oltre ad aderire al percorso hanno anche avviato la richiesta di RdC.

L'esperienza dell'Emporio, progetto interessante in sé per l'innovatività della misura, è importante perché ha consentito di far emergere la domanda di servizi collegata ad una condizione di svantaggio sommersa. Oltre ad avere prodotto l'effetto positivo diretto di attivazione di per-

³⁵ <https://www.unionenet.it/progetto-emporio-settimo-solidale/>

sone che non avrebbero diversamente avuto accesso a misure quali il RdC, è stata un'occasione per approssimare la misura in cui la popolazione in condizione di svantaggio intercettata dai Servizi (percettori o meno di RdC) sia un sottoinsieme minoritario di un bacino potenziale di bisogno molto più ampio. In base all'esperienza dell'Emporio infatti solo un 20% dei beneficiari erano percettori di RdC e gli stessi beneficiari erano un sottoinsieme dei richiedenti (quindi nella stessa condizione di disagio) e a questi va sommato un numero indefinito di persone in svantaggio con requisiti simili ma non ammessi, oltre a coloro che non hanno fatto domanda³⁶.

Riguardo invece il tentativo di predisporre un pacchetto di azioni che nel loro insieme possano configurare una pratica di accompagnamento, come nel caso del Polo Nord Ovest l'evoluzione del quadro di policy ha aperto una finestra di opportunità per l'innovazione organizzativa e dei servizi. All'interno del PON Inclusione è infatti prevista la copertura finanziaria per l'integrazione all'interno dei Servizi Sociali di due educatori dedicati alla gestione dei percorsi legati al RdC. Gli educatori possono essere impiegati solo per RdC ma l'Unione è riuscita a trovare un accordo con l'AdG PON per estendere la loro azione alla presa in carico di persone che hanno un ISEE inferiore ai 6000 euro ma non possono accedere al RdC per assenza di altri requisiti.

A questa popolazione composta da percettori RdC, altri soggetti fragili che si sono rivolti in autonomia e persone con ISEE al di sotto dei 6000€, si cerca di offrire un percorso strutturato che prevede sette attività:

1. *Pre-asseesment* da parte degli operatori dei Servizi che rilevano le potenzialità di attivazione e segnalano agli educatori i soggetti
2. Costruzione e aggiornamento curriculum attraverso incontri individuali
3. Supporto alla presa di contatto con i servizi per il lavoro presenti sul territorio (CPI, agenzie)
4. Possibilità di attivare tirocini attraverso relazione diretta tra educatori e imprese del territorio (solo per i percettori di RdC)
5. Corsi di formazione professionalizzanti (magazzinieri, patentino muletto, banconista, informatica di base) somministrati tramite le agenzie interinali e agenzie formative presenti sul territorio, finanziati dal fondo Formatemp³⁷
6. Corsi di orientamento al lavoro
7. Corsi individuali per supporto alla cittadinanza digitale (SPID)
8. corsi per percettori di RdC per aumentare conoscenza e capacità di trarre beneficio dalla (informazioni sulla condizionalità e supporto della gestione economica tramite momenti di educazione finanziaria).

Sono pochi quelli che arrivano alla fine del percorso perché evidenziano altre criticità e priorità incompatibili con la sua durata o per la difficoltà di mantenere una motivazione sufficiente a completarlo. Nonostante la professionalità e l'impegno degli operatori, infatti, l'utenza dei Ser-

³⁶ Un altro progetto che merita ricordare è *Adulti Fragili*, che consiste in una presa in carico educativa e/o psicologica con l'obiettivo di accompagnamento al reinserimento rivolti al target individuato da PON Inclusione. Si tratta di un progetto intensivo il cui percorso ha durata predeterminata (al massimo 10 incontri) e che prevede: Presa in carico educativa, Accompagnamento disbrigo pratiche, attivazione buoni servizio, SPID..., Contatti con agenzie interinali, Incontri di orientamento verso la formazione o strategie di ricerca di lavoro, Preparazione CV e colloqui di lavoro

³⁷ <https://www.formatemp.it/il-fondo/>

vizi è in generale più critica dei soggetti analoghi seguiti dai CPI e i Servizi non hanno la possibilità di intervenire direttamente sulle opportunità di collocazione. Per aumentare l'efficacia di misure volte all'inserimento socio lavorativo, l'integrazione tra Servizi e CPI e tra le competenze di cui sono portatori nonché i rispettivi ambiti prioritari di intervento potrebbe giocare un ruolo cruciale. A partire dalla condivisione delle informazioni sui soggetti trattati, bisognerebbe andare nella direzione della creazione di un servizio che prende in carico nel suo insieme l'adulto che perde lavoro con una forte integrazione con soggetti che hanno una visione dei bisogni del territorio accompagnata da un'attività di scouting delle imprese in modo da promuovere incontro domanda/offerta.

Sperimentazioni a complemento dell'intervento pubblico: il progetto INTEGRO della fondazione Compagnia di San Paolo

Oltre alle iniziative promosse da diverse configurazioni di soggetti pubblici e privati, il territorio piemontese può contare su una costante attività di supporto alla 'sperimentazione di policy' erogata dalle fondazioni bancarie e destinata a vari ambiti di intervento, accomunati dalla rilevanza per il territorio e dal forte orientamento alla sostenibilità sociale, economica ed ambientale del sistema locale. Tra le molte iniziative rileva riportare sinteticamente l'esperienza di del bando INTEGRO³⁸ promosso dalla Fondazione Compagnia di San Paolo in collaborazione con l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo rivolto all'inclusione del target economicamente svantaggiato. Il progetto si inquadra nel tentativo portato avanti dagli enti promotori di costruire sistema di welfare plurale "...in grado di integrare servizi e politiche sociali/abitative, con politiche e servizi per il lavoro attraverso un approccio multidimensionale, olistico, verso i beneficiari ed un sistema dell'offerta di servizi complementare"³⁹.

INTEGRO, era finalizzato a "sperimentare un sistema di servizi integrati tra politiche per il lavoro, la casa e di welfare nel territorio torinese in grado di supportare persone adulte in condizione di fragilità nel proprio percorso di autonomia, stimolando processi cooperativi sul territorio che favoriscano la connessione tra diversi enti del terzo settore". INTEGRO ambiva quindi ad operare a due livelli: il livello dei servizi e degli attori per facilitare lo sviluppo di processi cooperativi e l'utilizzo complementare delle risorse disponibili; il livello delle persone per favorire un approccio olistico ai bisogni ed alle fragilità dei target. Dopo una fase di supporto alla progettazione a cavallo tra il 2018 e il 2019, gli interventi finanziati si sono conclusi nel giugno 2021.

I beneficiari del finanziamento (i soggetti attuatori degli interventi) sono stati selezionati tra gli Enti del Terzo Settore e Operatori accreditati per il servizio al lavoro (con sede nella Città Metropolitana di Torino) già beneficiari di contributi erogati a favore di iniziative di inclusione sociale, housing e politica attiva del lavoro realizzate nell'ambito dell'Area Politiche Sociali della Compagnia di San Paolo. Questo in ragione del fatto che INTEGRO è stato concepito come

³⁸ INTEGRO non è l'unico intervento di supporto all'inserimento socio-lavorativo promosso da CSP. Merita menzionare tra gli altri Articolo+1, finalizzato a favorire l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro dei giovani NEET tra i 15 e i 29, con bassi livelli di occupabilità, residenti nella città metropolitana di Torino e con un ISEE familiare al di sotto dei 25.000 euro. Come INTEGRO, anche Articolo+1 ha promosso una prospettiva integrata in sede di attuazione attraverso la promozione di partenariati e la responsabilizzazione dei soggetti attuatori attraverso un sistema retributivo in base al quale i soggetti attuatori ricevono un compenso in ragione dell'esito lavorativo dei soggetti presi in carico e del profilo di occupabilità del lavoratore

³⁹ Questa e le successive citazioni sono prese dal disciplinare del bando

strumento di sperimentazione per la valorizzazione di risorse e processi già in atto, ovvero di "ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili al fine di aumentare il rendimento degli interventi delle politiche sociali a beneficio dell'intera collettività". I soggetti invitati dovevano obbligatoriamente costituirsi in partenariato per poter accedere al finanziamento

La popolazione target dell'intervento (i destinatari della sperimentazione) erano adulti disoccupati e con difficoltà di accesso al mercato del lavoro non solo per la debolezza del profilo professionale e delle competenze, ma anche per mancanza di "precondizioni economiche, relazionali e sociali minime". I potenziali destinatari dovevano essere persone già in carico nei programmi di sostegno (inclusione sociale, housing, lavoro) degli Enti attuatori e dovevano presentare tre requisiti: età superiore ai 29 anni; stato di disoccupazione da almeno 6 mesi; ISEE indicativamente non superiore a 6.000 euro. A questi si aggiungeva la particolare considerazione verso la candidatura di persone in condizione di stress abitativo della condizione di stress abitativo (difficoltà a pagare il canone di affitto e le utenze, sfratto esecutivo in corso; residenza in struttura temporanea o in comunità, senza dimora). Il target del bando era stato dimensionato in circa 200 persone.

A ciascun partenariato beneficiario del finanziamento era richiesto di predisporre per circa 50 persone in condizioni di fragilità un percorso di durata massima di 24 mesi, compresi gli eventuali periodi di lavoro effettuati in corso di progetto. I percorsi erano finalizzati alla realizzazione di un "pacchetto" individuale di azioni modulabili e flessibili fortemente orientate sia all'inserimento lavorativo che all'aumento del livello di autonomia socio-economica (da bando):

- presa in carico "integrata", attraverso analisi del profilo di fragilità, analisi/validazione delle competenze, orientamento specialistico e individualizzato, motivazione personale con possibile individuazione di un case manager
- accompagnamento al lavoro, attraverso la ricerca di opportunità lavorative adatte al profilo (*scouting*), l'incrocio domanda/offerta di lavoro (*matching*) e accompagnamento e tutoraggio durante l'inserimento in tirocinio e lavorativo.
- sviluppo di competenze per il lavoro. attraverso invio in corsi di formazione professionale finanziata e specialistica e/o accessoria prevedendo anche la certificazione competenze formali e informali
- Incentivi alla frequenza di tirocini e/o di percorsi formativi, intesi come indennità di partecipazione congrua e coerente con la fragilità socio-economica del beneficiario
- misure integrate utili al raggiungimento della autonomia delle persone, quali i servizi di conciliazione carichi familiari, mediazione immobiliare, educazione finanziaria, rafforzamento delle reti sociali e della capacità di accesso ai servizi.

La persona presa in carico era tenuta a stipulare un Patto di servizio personalizzato all'avvio del percorso e riceveva, in uscita, una scheda di valutazione delle competenze e delle esperienze maturate, l'obiettivo occupazionale o di riattivazione raggiunto ed un piano individuale di autonomia inteso come strumento utile per il periodo successivo alla conclusione del percorso.

INTEGRO ha previsto una robusta attività di monitoraggio e valutazione lungo l'intero ciclo di vita dell'intervento, a partire dalla fase di accompagnamento alla costruzione dei partenariati e delle proposte nel 2018, sino al completamento dei percorsi individuali nel giugno 2021. Questa attività ha consentito di evidenziare i principali elementi che hanno caratterizzati tanto il percorso di attuazione quanto i risultati dell'intervento

Riguardo l'attuazione, al progetto hanno aderito 21 organizzazioni (Enti del Terzo Settore e Agenzie per il lavoro no-profit) che si sono strutturate in 4 partenariati composti con attenzione

alla complementarietà degli strumenti progettuali, delle risorse e delle competenze già presenti. Sono state analizzate e valutate tre fasi del percorso di supporto fornito da CSP per la strutturazione del dispositivo attuativo: la fase 1 (maggio – luglio 2018) riferita alla costruzione dei partenariati e alla definizione della proposta progettuale in cui si è evidenziata la rilevanza delle reti di relazione e delle pratiche ed esperienze pregresse; la fase 2 (gennaio – dicembre 2019) riferita all'accompagnamento nella concreta realizzazione della sperimentazione in cui si è rilevata l'importanza della "contaminazione" tra figure professionali nella definizione di un approccio multidimensionale e la contestuale esigenza di ulteriore supporto sia organizzativo sia di individuazione di parametri di riferimento e indicatori in grado di definire in maniera condivisa da tutti gli attori il concetto di autonomia in modo da far convergere azioni e obiettivi. Si sono altresì rilevate alcune incongruenze nella corrispondenza tra offerta di servizi, allocazione delle risorse e le effettive esigenze delle persone prese in carico dovute ad alcune disfunzionalità nelle modalità di assegnazione dei beneficiari; la fase 3 (giugno 2020 – giugno 2021) riferita alla costruzione di strumenti comuni a tutti i partenariati in modo da avere lo stesso metro per misurare l'avanzamento del livello di autonomia dei soggetti presi incarico. Si è messo in piedi un vero lavoro di co-progettazione che ha fatto emergere le possibilità di trasferimento e replicazione dell'esperienza in particolare con riguardo al ruolo del *Piano di autonomia* come strumento per guidare e monitorare il percorso verso gli obiettivi e del repertorio di obiettivi, indicatori e attività come supporto alla progettazione.

Riguardo i beneficiari, INTEGRO ha coinvolto 214 persone in condizioni di fragilità. Di queste la maggior parte erano donne (60%), stranieri (72%), con figli (70% con una media di 2,1 figli) con un basso livello di istruzione (51% licenza media) ma con un buon patrimonio di competenze spendibili (nel 92% dei casi) a fronte di un numero ridotte di quelle certificate (29%). La situazione abitativa, come prevedibile in considerazione della particolare fragilità del target, era piuttosto critica con una percentuale di senza dimora superiore a quella dei proprietari (8% contro il 5%), la maggior parte in affitto (38%) e un quarto in edilizia popolare (25%) o in alloggi temporanei (25%). La disponibilità media di reddito era al di sotto dei 500€ e solo nel 37% dei casi derivante da lavoro.

A questo target sono stati erogati, in varia composizione a seconda dei partenariati, diversi interventi riconducibili a sei categorie di servizi (in ordine di numero di trattati): Lavoro e Impresa (179 per 15.459 ore totali), Formazione e Competenze (161 per 15.885 ore totali), Abitare (118 per 1.069 ore totali), Salute psico-fisica (108 per 5.687 ore totali) Famiglia e carichi (110 per 12.044 ore totali). Nell'esercizio di valutazione sono state considerate diverse dimensioni di possibile impatto del trattamento: Istruzione e competenze, Situazione abitativa, Situazione economica, Situazione lavorativa, Carico familiare e reti di supporto. Tra questi merita richiamare l'effetto dell'intervento innanzi tutto sulla situazione lavorativa che vede il 56% dei trattati con una qualche occupazione e, di questi, il 23% con un contratto a tempo indeterminato, il 29% determinato, un rilevante 76% avviati in tirocinio ma ancora un 21% di occupazione irregolare. Anche la situazione economica risulta migliorata con una disponibilità media che si incrementa da 480€ a 780€, con un notevole incremento del lavoro come principale fonte di reddito (+20%). Oltre 60 partecipanti hanno potuto acquisire competenze certificabili e complessivamente diminuisce il ricorso ai servizi di supporto del territorio in particolare per gli sportelli di ascolto e consulenza.

Nel complesso INTEGRO è stata un'esperienza positiva che ha consentito di sperimentare soluzioni innovative su un numero circoscritto e in quanto tale facilmente osservabile di casi di

estrema fragilità. I risultati sono importanti ben al di là dell'effetto immediato sulla popolazione coinvolta e si misurano nella robustezza della conoscenza creata sui meccanismi attuativi per la predisposizione di servizi integrati di accompagnamento all'inserimento lavorativo in grado di supportare persone in condizione di fragilità nel proprio percorso di autonomia.

PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE

I soggetti in condizioni di svantaggio economico, rilevato in base ad indicatori reddituali e patrimoniali o a seguito di approfondimenti in sede di presa in carico dai servizi sociali o del lavoro, sono una popolazione che presenta alcuni profili di criticità da tenere in attenta considerazione nella definizione di interventi orientati alla mitigazione della loro condizione di svantaggio e al loro reinserimento sociale e lavorativo.

Una prima criticità riguarda la rilevazione stessa della criticità. Al netto dei limiti dei dati amministrativi di cui si può disporre, spesso la situazione di individui (e famiglie) in condizioni di povertà è difficile da rilevare e qualificare ed essi stessi ostacolano l'emersione del problema per mancanza di piena consapevolezza, per evitare di innescare meccanismi di stigmatizzazione nel contesto sociale di appartenenza o per più strumentali comportamenti dissimulativi nel caso di situazioni reddituali e patrimoniali non trasparenti.

In secondo luogo, la situazione di svantaggio economico risulta essere spesso non il problema quanto il sintomo evidente di un complesso di situazioni problematiche che definiscono, come già per i migranti, una criticità multidimensionale in cui la carenza economica, culturale, sociale convergono e si alimentano reciprocamente a determinare percorsi di vita che portano all'esclusione dalle reti sociali e dal mercato del lavoro

La complessità della situazione, spesso protratta nel tempo, determina poi una forte resistenza all'attivazione ovvero a farsi coinvolgere in percorsi di rafforzamento che richiedono impegno, motivazione e tempo. Da una parte infatti si compone una scala di priorità che spinge i soggetti a cercare (o permanere in) situazioni in grado di fornire un riscontro immediato seppure precario e insufficiente (lavoro sommerso o altri espedienti per risolvere l'emergenza), dall'altra il permanere in situazione di disagio innesca meccanismi di dipendenza assistenzialistica che si protraggono e trasmettono a volte per generazioni, facendo venire così a mancare lo stimolo stesso dell'alternativa

A fronte di queste criticità, alcuni elementi sembrano emergere dai casi studiati come utili alla predisposizione, quando opportunamente combinati, di servizi e misure in grado di intervenire su questa condizione di disagio.

Innanzitutto la capacità di penetrazione e lettura dei contesti sociali che deve essere garantita da un sistema capillare di contatti col territorio che consenta di aumentare la prossimità tra le organizzazioni (pubbliche o private) erogatrici dei servizi e gli utenti. Una capillarità che non deve essere solo un'infrastruttura organizzativa calata sui territori ma deve appoggiarsi su una legittimazione garantita dal coinvolgimento di soggetti che godono già di ampio riconoscimento da parte dell'utenza oppure che deve essere costruita con opportuni interventi di avvicinamento. Un secondo aspetto, al primo in parte collegato, riguarda la necessità di far evolvere il sistema di erogazione dei servizi da un modello dipartimentale e organizzato per competenze ad un modello strutturalmente di rete in grado di attuare per quanto possibile, attraverso la complementarità e l'integrazione tra competenze, processi e amministrazioni, la presa in carico globale

che sembra l'unico approccio realmente in grado di corrispondere alla multidimensionalità dei bisogni.

Vi è poi la necessità di rafforzare, creare e rendere disponibili le competenze necessarie alla gestione efficace dei processi che coinvolgono un'utenza così critica. Rafforzare competenze già esistenti tra gli operatori orientandole all'integrazione (che risulta una competenza in sé) e creare o dotarsi competenze nuove o meglio troppo raramente disponibili ma cruciali nell'erogazione di un servizio di accompagnamento in grado di ottenere una risposta positiva dall'utenza: psicologici del lavoro, educatori, *mentor* e tutte quelle figure capaci di leggere e interagire con le condizioni di disagio. Rendere disponibili queste competenze significa investire nel potenziamento sia dell'organico che dell'organizzazione attraverso la sperimentazione di pratiche e processi innovativi.

Rispetto a queste sfide e queste (possibili) soluzioni i casi ricostruiti mostrano alcuni elementi di specificità che permettono di caratterizzarli come servizi in varia misura specializzati nell'inserimento socio-lavorativo del target.

Il Buono Servizi Lavoro svantaggio, cui si ispirerà l'attuazione del programma GOL, è un innovativo modello di attuazione di PAL saldamente radicato nella tradizione del partenariato pubblico-privato, dove ai privati è demandata l'attuazione di interventi di accompagnamento e inserimento lavorativo, reso più efficace dalla prossimità con i contesti di intervento tipica di questa categoria di soggetti, e al pubblico è lasciato il controllo e l'incentivazione. Questa impostazione, di successo per disoccupati di breve e lungo periodo, è stata replicata per diverse categorie di svantaggio, tra cui quello economico, configurando un caso di specializzazione intesa come *potenziamento di servizi esistenti per rispondere alla particolare intensità del bisogno propria del target considerato*.

I partenariati promossi da APL sul territorio torinese (e in prospettiva piemontese) hanno rappresentato un innovativo esperimento di valorizzazione delle reti territoriali in cui ad un approccio partecipato in fase di definizione del servizio (dai soggetti coinvolti ma allargato a cascata ai cittadini) si è combinato con i servizi ordinari nella configurazione di un servizio del tutto nuovo, ovvero lo sportello CPI di prossimità. In questo caso, la specializzazione guarda all' *erogazione di un nuovo servizio orientato ai bisogni specifici del target considerato*

Il Bando Formazione di APL rappresenta invece un tentativo di rispondere alle esigenze dell'utenza (in condizioni di svantaggio economico ma a tendere universale) attraverso l'innovazione della proposta formativa con percorsi leggeri (non professionalizzanti ma abilitanti) attraverso l'istituzionalizzazione della costruzione di rete tra i diversi soggetti che, ciascuno per la sua parte, sono coinvolti nell'avvicinamento del target, nella qualificazione dei suoi bisogni e nella predisposizione di percorsi di rafforzamento per la loro soddisfazione. Il Bando è quindi un esempio di specializzazione intesa come *innovazione di servizi esistenti e integrazione tra servizi*. Infine, il bando INTEGRO della Compagnia di San Paolo ha promosso una sperimentazione, attentamente monitorata e valutata lungo l'intero ciclo di vita, di innovative configurazioni organizzative tra Enti del terzo settore e Agenzie per il lavoro per l'erogazione di un servizio integrato capace di declinare un approccio olistico nel trattamento della multidimensionalità dei problemi che caratterizzano soggetti particolarmente fragili. In questo senso si può considerare un profilo di specializzazione riferito primariamente alla *integrazione di servizi* che in specifiche situazioni si è configurata anche come *potenziamento di servizi esistenti*.

CONCLUSIONE: PROFILI DI SPECIALIZZAZIONE DEI SERVIZI PER L'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI

In questo lavoro ci siamo occupati di servizi e progetti di inserimento socio-lavorativo di soggetti appartenenti a due categorie di svantaggio: i rifugiati (inclusi i richiedenti asilo) e le persone in condizione di grave svantaggio economico.

Attraverso analisi della letteratura e interviste è stato possibile qualificare meglio lo svantaggio che caratterizza queste due popolazioni, individuando criticità in parte comuni (la multidimensionalità del bisogno, la prevalenza della soddisfazione immediata del bisogno economico a discapito di altri corsi d'azione più strategici nel medio periodo), in parte specifiche della popolazione (la scarsa competenza linguistica e la necessità del riconoscimento competenze per i rifugiati, la criticità del contesto sociale e familiare e la cronicizzazione della dipendenza assistenzialistica per le persone in condizioni di svantaggio economico). Non si è volutamente considerata, trattandosi di una analisi esplorativa, la situazione non sporadica in cui le due condizioni di svantaggio si sovrappongono e l'effetto della loro conseguente interazione.

Data la straordinarietà di queste condizioni, abbiamo inizialmente ipotizzato che per la loro mitigazione siano necessari interventi (servizi o progetti) altrettanto straordinari, speciali o, appunto, specialistici che si caratterizzino per almeno uno dei seguenti profili di specializzazione:

- erogazione di un nuovo servizio orientato ai bisogni specifici del target considerato
- potenziamento o innovazione di servizi esistenti per rispondere alla particolare intensità del bisogno propria del target considerato
- integrazione tra servizi, eventualmente finalizzata al trattamento della multidimensionalità del bisogno presentato dal target considerato

La ricostruzione dei casi studio non solo ha consentito di confermare questa ipotesi ma ha anche permesso di rilevare la compresenza di questi profili in molte delle esperienze di successo rivolte ai target svantaggiati. Come sinteticamente riportato nella tabella, sebbene ciascuna esperienza si caratterizzi per la preponderanza di un profilo di specializzazione, in varia misura l'attuazione degli interventi richiedono o inducono l'attivazione degli altri profili ribadendo la necessità di accompagnare l'innovazione dei servizi con l'innovazione nelle modalità della loro erogazione.

| Svantaggio | Caso studio | Profilo di specializzazione | | |
|----------------------------|----------------------------------|---|--|--|
| | | in parentesi si riporta il grado di rilevanza del profilo da 1 = max a 3 = min* | | |
| | | Nuovi servizi | Potenziamento di servizi | Integrazione di servizi |
| Rifugiati | Forwork | | (2) mediazione culturale estesa anche all'interazione con l'impresa e mentoring per l'intera durata del percorso di accompagnamento | (1) integrazione tra servizi e soggetti pubblici/privati fondamentale per affrontare la multidimensionalità del bisogno del target |
| | Prima | (3) Risorse dedicate ma non nuovo servizio nei senso stretto perché già prima del progetto in diversi Cpi erano stati introdotti mediatori culturali e individuati referenti immigrazione | (1) I servizi rivolti al target sono stati potenziati reintroducendo e generalizzando le figure dei mediatori e innovando la presa in carico con l'introduzione di strumenti ad hoc (come Eu Skill Profile Tool) | (2) attivazione e riattivazione di reti sul territorio con associazioni, Enti formativi, centri di accoglienza ecc utili per affrontare problemi abitativi psicologici, nuclei monoparentali in difficoltà ecc. Aspetti fondamentali per una presa in carico effettiva |
| | Extra-Titoli / Fatti Riconoscere | (1) servizio dedicato al riconoscimento di titoli e competenze acquisite all'estero | (2) rafforzamento del back-office con strumenti di supporto informativo (database sui percorsi individuali), analisi normativa e formazione degli operatori | (2) coinvolgimento di servizi attivi sui diversi ambiti afferenti al percorso di riconoscimento |
| Grave svantaggio economico | Buono Servizi Lavoro Svantaggio | (2) I servizi erogati non si possono considerare "nuovi" corrispondendo ad un adattamento di servizi consolidati a cura degli attuatori nell'ambito di un monte ore potenziato | (1) La struttura dei servizi è analoga a quella del Buono servizi per disoccupati con più di 6 mesi e prevede il potenziamento dei servizi di orientamento e del tutoraggio oltre al potenziamento degli incentivi economici per attuatori e imprese | (3) L'integrazione tra il buono servizi svantaggio e altre misure, laddove avvenuta è stata essenzialmente frutto dell'iniziativa discrezionale degli attuatori |
| | Bando Formazione | (3) prima iniziativa a carattere formativo destinata ai beneficiari del reddito | (1) favorire la progettazione di corsi di breve durata, destinati a soggetti fragili, dunque meno adatti alla frequenza dei corsi tradizionali | (2) coprogettazione tra CPI e agenzie formative, sia a livello organizzativo, che di condivisione dei contenuti. |
| | Partenariati APL | (1) Sportello CPI di prossimità (Portineria di Comunità), un'innovazione nel contatto con l'utenza e un nuovo servizio sul territorio. | | (1) Tenere insieme il sistema pubblico, quello privato e la componente del privato sociale. Ciascun soggetto contribuisce, mettendo in gioco le |

| | | | |
|--|-------------------|--|---|
| | | | proprie competenze, ad offrire concrete opportunità per le persone più vulnerabili. Si rende fattivo il concetto di sussidiarietà orizzontale, e si favorisce la capillarità dei servizi |
| | Unione Comuni NET | | (1) Potenziamento organico con integrazione educatori per il trattamento di percettori RdC e anche di altri soggetti con ISEE inferiore ai 6000€ |
| | INTEGRO | | (2) potenziamento dei servizi e valorizzazione di risorse e processi già in atto al fine di aumentare il rendimento degli interventi delle politiche sociali |
| | | | (1) integrazione di servizi e attori per facilitare lo sviluppo di processi cooperativi e l'utilizzo complementare delle risorse disponibili per favorire un approccio olistico ai bisogni ed alle fragilità dei target |

(*) La scala 1-3 non è sempre applicata o per effettiva mancanza del profilo o per situazioni di 'pari merito'
 tRa profili individuati

Al netto della differenza tra i diversi profili di specializzazione che caratterizzano le sperimentazioni considerate in questo approfondimento, gli elementi che si possono mettere a fattore comune per spiegarne gli esiti positivi, o la cui mancanza ne ha pregiudicato il pieno raggiungimento, sembrano essere i seguenti:

- attenta profilazione del soggetto trattato, che consente di individuarne tanto le fragilità e le condizioni di svantaggio da mitigare quanto le potenzialità da valorizzare
- personalizzazione del trattamento, per associare i percorsi di accompagnamento più adeguati agli esiti della profilazione
- accompagnamento continuo, o *mentoring*, erogato da operatori esperti in grado di leggere i segnali di disagio e individuare le strategie adatte perché non si tramutino in abbandono del percorso
- presa in carico globale, strettamente collegata ai precedenti e che consiste nella considerazione e nel trattamento del soggetto con riguardo a tutti i profili di svantaggio e all'effetto della loro interazione nel determinare la criticità della situazione e la difficoltà nel costruire l'autonomia
- integrazione tra servizi e competenze (professionali e amministrative), necessaria per attuare la presa in carico globale e, più in generale, per mettere a valore le complementarità tra servizi (es. sociali, sanitari e del lavoro) ed evitare duplicazioni che oltre allo spreco di risorse sono anche ragione di perdita di fiducia da parte dell'utenza
- penetrazione e lettura dei contesti sociali attraverso un sistema capillare di contatti col territorio, legittimato e riconosciuto, che consenta di aumentare la prossimità tra le organizzazioni (pubbliche o privati) erogatrici dei servizi e gli utenti

- collegato al precedente, ma applicato ai rifugiati (e in senso ampio ai migranti) il potenziamento della mediazione culturale verso il supporto all'integrazione attraverso l'estensione del servizio al dominio non meramente linguistico e al contesto lavorativo, rivolto anche alle aziende spesso in difficoltà a gestire la diversità
- coinvolgimento del privato, sociale e tradizionale. Il primo per il potenziale di innovazione di cui si fa portatore e per la vocazione alla sperimentazione consentita dalle ridotte dimensioni di impresa, il secondo perché più direttamente collegato alle evoluzioni dei mercati del lavoro locali

Più in generale, le sperimentazioni rivolte ai due target di svantaggio consentono di rilevare sul territorio piemontese un tessuto di pratiche, di esperienze e di competenze che possono e devono costituire una base di partenza per sviluppare, all'interno del nuovo quadro di policy che si va delineando con l'attuazione del programma GOL e il contemporaneo aggiornamento del RdC, servizi di inserimento socio-lavorativo in grado di far fronte alla complessità dei bisogni dei target svantaggiati e di elaborare possibili soluzioni di mitigazione delle criticità che li escludono dal mercato del lavoro.

In questo senso, il Buono Servizi Lavoro è ad oggi l'intervento più strutturato e dagli esiti più rilevanti per dimensione e per efficacia. Il fatto che si caratterizzi, tra i tre profili di specializzazione considerati, prioritariamente per *il potenziamento e l'innovazione di servizi esistenti*, e che questo profilo sia anche quello prioritario per numerose altre delle sperimentazioni considerate, suggerisce che un approccio incrementale, capace di adattare e valorizzare processi e servizi generalisti per soddisfare esigenze specifiche possa essere la strada più efficace per promuovere la specializzazione dei servizi di inserimento. Per l'intrinseca plasticità dei processi incrementali, infatti, questo profilo di specializzazione sembra essere in grado di bilanciare l'esigenza di universalismo del trattamento, di diffusione territoriale dei servizi e la robustezza delle pratiche consolidate con la specificità delle esigenze dei diversi target, l'eterogeneità dei contesti e la necessità di sperimentare nuove ipotesi di intervento.

BIBLIOGRAFIA

ANPAL, Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020

Blangiardo G.C. et al (2021), Beneficiari di protezione internazionale e integrazione in Italia. Focus sull'accesso al sistema abitativo, Fondazione ISMU

Brell C. et al (2020), The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries, in Journal of Economic Perspectives, 34 (1), (<https://www.jstor.org/stable/26873531>)

Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Employment and social developments in Europe 2016, Publications Office, 2017 (cap. 3 <https://data.europa.eu/doi/10.2767/951511>)

Fondazione Rodolfo Debenedetti (2021), [FORWORK Italy. Fostering Opportunities of Refugee Workers, Impact Evaluation Report](#), November 2021

Fondazione Italia Sociale (2021) Il sistema di accoglienza in Italia. La centralità del terzo settore nei percorsi di autonomia e inclusione sociale degli stranieri. <https://fondazioneitaliasociale.org/wp-content/uploads/2021/10/Insight-7.-Il-sistema-di-accoglienza-in-Italia.pdf>

INAPP (2022), [I canali di ingresso nel mondo del lavoro](#), INAPP Policy Brief, n. 29, giugno 2022

IRES Piemonte (2018), [L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte](#), rapporto di ricerca, giugno 2018

IRES Piemonte (2021), Rifugiati al lavoro. Quali reti? Quali politiche? Torino, Ires Piemonte https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/Rifugiati_al_lavoro_report.pdf

IDOS (2021), Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma,

ISTAT (2018), Rapporto Annuale. La situazione del paese, Roma, Istat

OECD (2016), Making Integration Work: Refugees and others in need of protection, OECD, Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>

OECD, How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module, Working Papers 1/2016

OpenPolis (2021) Una mappa dell'Accoglienza,

Peschner J. (2017), Labour market performance of refugee in the EU, Brussel. European Commission, working paper 1,

Tomei G. (a cura di) (2013), Se venti mesi vi sembrano pochi. Gli effetti del programma ENA in provincia di Pisa, Pisa University Press